

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo



**LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD DE LAS
ENTIDADES LOCALES**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Estanislao Gil Sacristán

Bajo la dirección del doctor

José Luis Piñar Mañas

Madrid, 2004

ISBN: 84-669-2409-4

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



X-53-376841-0

**LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD
DE LAS ENTIDADES LOCALES**

TESIS DOCTORAL

VOLUMEN I

AUTOR: Estanislao Gil Sacristàn

DIRECTOR: DR. D. JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS

MADRID 1998



DEDICATORIA:

A todos de quienes aprendí algo, a toda mi familia, pero especialmente a Caty, a mis padres y a mis hijos, de quienes tanto aprendí.

AGRADECIMIENTO

Esta Tesis, que es un importante logro en mi proyecto formativo, dirigida por el Profesor José Luis Piñar Mañas, ha sido posible gracias a que muchas personas han ido aportando su esfuerzo, de manera totalmente desinteresada, entre la que cabe destacar a Caty, mi esposa, a mis hijos y a mi hermano Agustín.

De la misma manera debo tener presente, a quienes pusieron las bases de mi trabajo como son mis maestros de instrucción primaria, D. Lucas o D. Crescencio y a mis esforzados profesores de bachiller D. Juan José del Moral y D. Julián Melero, que han sido para mi ejemplo de honradez y trabajo.

Igualmente tengo que tener presente en mi agradecimiento a mis compañeros del Ayuntamiento de Majadahonda y, de manera especial, a esos que colaboraron a que aprendiera, lo que se de Seguridad Municipal. También debo igualmente agradecer a mis compañeros de otros municipios, algunos especialmente notables, como el Profesor Gabriel Cardona, Miguel Ángel Gervas, Ismael Dieguez, Juan Feliú. Fco. Javier Lobo, Antonio Arias, José Villodres y tantos otros.

Esta gratitud ha de hacerse extensiva a los miembros de la Comunidad Universitaria como el Profesor Ortiz Arce o el Profesor Vanaclocha Velber, Rosario García Aser, así como a los miembros del Tribunal Profesores, Morel Ocaña, Parada Vázquez, Sosa Wagner, Lavilla Rubira, Jiménez Blanco, que con sus reflexiones acerca del contenido de la tesis me han ayudado a complementarla y a ampliar mis conocimientos. Igualmente agradezco su colaboración a mis compañeros de doctorado, los profesores Eva Nieto, Juan García y J. Antonio Domínguez que en los momentos, en los que más me costaba seguir adelante, me animaron a no abandonar este proyecto.

Sin embargo nada hubiera podido salir adelante sin el esfuerzo, constancia y talla intelectual del Profesor José Luis Piñar Mañas, que con su magisterio y dedicación continua, supo pacientemente corregir día tras día los borradores, que periódicamente le iba presentando, aportando ideas, sugerencias y asumiendo la dirección de este trabajo.

A todos Gracias.

PRÓLOGO

En numerosas ocasiones he señalado que el siglo XIX es capital para comprender no pocas de las instituciones de nuestro Derecho Administrativo. Durante la Regencia de María Cristina, concretamente el año 1833, se aprueba la Instrucción Real por la que se posibilita a los Ayuntamientos de más de 400 vecinos para que procedan a “la formación y alistamiento de la Milicia Urbana”. Nos encontramos en un momento en el que la sociedad española comienza a sentar los principios para la industrialización, seguridad e infraestructuras, que serán básicas para su desarrollo. Desde este acontecimiento hasta la publicación de la Ley 2/86 de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la que se otorga a las policías locales la categoría de cuerpos de seguridad, la participación de los entes locales en el desarrollo de la política de seguridad, ha seguido un camino bastante tortuoso y desigual.

La descentralización política del Estado y el reconocimiento del principio de autonomía local, que impone la Constitución de 1978, han sido factores decisivos en el auge de los Cuerpos de Seguridad Local. Realmente, los cuerpos de Policía Local han pasado de ser unos meros colaboradores a ser protagonistas de la seguridad en la vida local.

Sin embargo, a pesar del crecimiento espectacular de las policías locales, eran escasos, hasta la fecha, los trabajos dedicados al estudio del régimen jurídico y las perspectivas de desarrollo de tales cuerpos.

Estanislao Gil nos ofrece, con el libro que tengo la satisfacción de prologar, ese estudio, y lo hace con profundidad y rigor. La profundidad y el rigor que siempre ha mostrado en su trabajo, y en particular en la elaboración del libro que ahora ve felizmente la luz. Libro que aporta ideas nuevas desde el profundo conocimiento del terreno en que se mueve, y que se fundamenta en una concepción de la Policía Local prestadora de importantes servicios a los ciudadanos en una sociedad democrática. El autor ha querido, después de un análisis histórico de aquel proceso, plantear la necesidad de contar con los municipios para el desarrollo de una nueva política pública en materia de seguridad y el desarrollo de su marco jurídico.

Este libro es básico para comprender la participación de los entes locales en la seguridad y ver lo que éstas pueden aportar en un modelo de seguridad distinta. Su lectura permite descifrar los aspectos que han de tenerse en cuenta para afrontar los cambios que en materia de seguridad deben desarrollarse.

La importancia de las Entidades Locales en la gestión de los intereses de los ciudadanos, ha corrido paralela a las conquistas democráticas del país. Como administraciones más próximas a los ciudadanos, deben jugar un evidente protagonismo en todos los aspectos relacionados con el desarrollo de

la vida de sus vecinos y por lo tanto también en el ámbito de la seguridad. Por ello el autor insiste con razón en la necesidad de establecer un marco jurídico diferente, creando un sistema policial nuevo, acorde con la propia Constitución y las necesidades de los ciudadanos

Sin embargo, el marco jurídico en el que ha de moverse la participación de los entes locales en seguridad, se ha visto complicado por la intervención de las Comunidades Autónomas en esta materia. Especialmente compleja ha sido esta participación, cuando los niveles de competencias no han sido uniformes, y la voluntad política de sus gestores públicos ha sido dispar. En cualquier caso, el autor nos hace caer en la cuenta de que en el proceso de dignificación y capacitación de los cuerpos de Policía Local deben participar las Comunidades Autónomas, asumiendo las competencias que en esta materia tienen. La coordinación de las Policías Locales, no puede ser abstracta, sino que ha de ser real y efectiva, pues solo de esta manera podrá conseguirse que los cuerpos de seguridad locales den respuesta satisfactoria a las demandas de los ciudadanos. No obstante, la participación activa de los componentes de la policía local en la seguridad no podrá hacerse efectiva sin conseguir unos niveles óptimos de formación, reto en el que deben implicarse tanto las Comunidades Autónomas, como administraciones competentes en esta materia, como los propios ayuntamientos.

Igualmente, es preciso que los funcionarios se impliquen en esta transformación, pues solo cuando los mejores puestos estén cubiertos por los

más aptos y sus miembros sean conscientes de ello, se habrá producido la gran renovación que demandan estos cuerpos de seguridad local

Esta renovación, como propone Estanislao Gil, habrá de hacerse con soluciones imaginativas, dotando de medios jurídicos adecuados a todos los entes afectados, para poder constituir instrumentos que sirvan para establecer adecuados servicios de seguridad. La fragmentación de los entes locales, el importante coste de la seguridad, que en algún caso hace inviable la participación de muchos ayuntamientos (hay alrededor de mil cuerpos de Policía Local que tienen un solo componente), solo es posible si se produce una renovación del marco jurídico.

En este trabajo se resalta que la policía debe dar respuesta satisfactoria y eficaz a la demanda del ciudadano, respondiendo a ésta con unos servicios de mayor calidad. Lo que, en opinión del autor, obliga a la Administración policial a desmontar superestructuras, que además de dificultar la vida, no están encaminadas a conseguir este objetivo de servicio.

Los temas enunciados anteriormente se tratan con detalle y rigor en este libro, que no debo valorar más allá de lo hasta ahora apuntado, pues mi juicio puede no ser del todo imparcial. No obstante, no quiero concluir sin reiterar que estamos ante una obra que constituye un serio trabajo en torno al régimen jurídico de la seguridad local. El autor se enfrenta, con profundo conocimiento, a temas que domina perfectamente, lo que demuestra a lo largo de la obra. Me atrevería a decir que es una monografía necesaria tanto para quien que se

acerca al ámbito de la seguridad por primera vez como para quienes, conocedores del tema, quieren ahondar en la materia, de capital importancia para el conjunto de los ciudadanos y para el desarrollo de la convivencia en un marco de libertades.

JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS

Catedrático de Derecho Administrativo

LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES

VOLUMEN I

SUMARIO

ABREVIATURAS	9
---------------------------	----------

PARTE INTRODUCTORIA

I.- INTRODUCCIÓN:	13
--------------------------------	-----------

II.- PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO: LOS CUERPOS DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	18
---	-----------

1. QUE DEBE ENTENDERSE POR SEGURIDAD.....	19
A. - Orden Público.....	24
B. - Seguridad Pública.....	32
C - Seguridad Ciudadana.....	36
2. LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD: La Función Policial, entre el ejercicio de la Autoridad y el Servicio Público.....	41
3. ENTIDADES LOCALES: Características generales y su papel en la seguridad.....	58
A.- El papel de las Entidades Locales en materia de Seguridad.....	59

B.- Las Entidades Locales no territoriales y la seguridad.....	67
--	----

PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

I. LA SEGURIDAD EN LOS MUNICIPIOS PREVIO AL ESTADO MODERNO.....	78
II. LA SEGURIDAD EN EL ESTADO MODERNO.....	97
1.- CATALUÑA.....	100
2.- PAÍS VASCO.....	101
3.- ANDALUCÍA.....	102
4.- GALICIA.....	104
5.- LEVANTE.....	104
6.- ARAGÓN.....	105
7.- CASTILLA.....	106
III. LA SEGURIDAD A PARTIR DEL SIGLO XIX	109
1 . - TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL TEMA.....	109
2 . - CUERPOS DE CARÁCTER ESTATAL	124
A.- La Guardia Civil	127
B.- El Cuerpo de Carabineros	155
C.- La Policía General	167
3 . - CUERPOS DE CARÁCTER LOCAL.....	194
A.- Milicia Nacional.....	194
B.- Milicia Cívica de José I.....	226
C.- Milicia de Voluntarios Realistas	232
D.- Milicias Provinciales.....	234
E.- Alguaciles, Serenos y Vigilantes del Gobierno Municipal.....	238
a) Alguaciles.....	239
b) Serenos.....	243

c) La Policía Rural.....	247
F.- La Policía Municipal: Orígenes y desarrollo hasta 1979	251

SEGUNDA PARTE: LA POLICÍA EN EL VIGENTE ORDENAMIENTO JURÍDICO

I . - LA POLICÍA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	268
II . - FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO	278
1.- DISPOSICIONES COMUNES	278
2.- EL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA	288
3.- LA GUARDIA CIVIL.	289
III . - LA POLICÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	292
1.- LA POLICÍA DEL PAÍS VASCO.....	303
A.- Origen y Desarrollo.....	303
B.- Competencias.....	317
2.- LA POLICÍA DE CATALUÑA.....	326
A.- Origen y Desarrollo.....	326
B.- Competencias.....	338
3.- LA POLICÍA FORAL DE NAVARRA.....	349
A.- Origen y Desarrollo.....	349
B.- Competencias.....	357
IV . - LA POLICÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	366
1 . - LAS POLICÍAS PROVINCIALES.....	367
2 . - LAS POLICÍAS DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	374
V . - LA POLICÍA MUNICIPAL O LOCAL.....	375

1. - DESARROLLO DE SU ORDENAMIENTO JURÍDICO Y RÉGIMEN ESTATUTARIO DE SU PERSONAL	376
2. - EXCURSUS SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	384
A.- Cuestiones Generales.....	384
B.- La autonomía en el modelo Constitucional Español y conclusiones que de ella se deducen:.....	392
a) La autonomía se encuentra Constitucionalmente garantizada	415
b) Manifestaciones conceptuales de la Autonomía Local.....	417
- El Pluralismo Político	417
- La Descentralización Administrativa.....	419
c) Manifestaciones prácticas de la autonomía local en su relación con otras Administraciones.....	421
- La Administración Municipal como Administración Diferenciada.....	421
- La Administración Municipal en relación con las demás Administraciones.....	423
* Cooperación.....	424
* Coordinación.. ..	425
* Control.....	429
C.- La autonomía local como Autonomía política.....	432

VOLUMEN II

3 . - LA AUTONOMÍA MUNICIPAL : CAPACIDAD ORGANIZATIVA Y ECONÓMICA	440
4 . - LA POLICÍA LOCAL COMO EJERCICIO DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL COMPETENCIAS:	453
A.- Policía Administrativa.....	457
a) Normas de la propia Corporación.....	461
b) Normas Supramunicipales de carácter sectorial	465

1) Medio Ambiente	466
- Consideraciones Generales.....	466
- Legislación Comunitaria.....	472
- Legislación Estatal	476
- Legislación Autonómica.....	483
- Protección Penal del Medio Ambiente	492
2) Consumo	498
- Consideraciones Generales	498
- Legislación Comunitaria.....	501
- Legislación Estatal.....	503
- Legislación Autonómica.....	511
- Protección Penal del Consumo.....	518
3) Urbanismo	521
- Consideraciones Generales.....	521
- Legislación Estatal.....	531
- Legislación de Comunidades Autónomas.....	533
- La Protección penal de la Orden. del Territ.....	543
4) Protección de la Seguridad Ciudadana.....	546
- Consideraciones Generales	547
- El Alcalde como autoridad	550
- Armas y Explosivos	553
- Actividades recreativas y espectáculos	554
- Documentación y extranjeros	558
- Otras actividades para alcanzar la seguridad ciudadana	563
B.- Policía de Tráfico.....	565
C.- Policía Judicial.....	572
D.- Protección de las Autoridades y Bienes, así como la Representación Corporativa.....	583

TERCERA PARTE: LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y POLICÍA LOCAL

I. - LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.....	588
II . - LA NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESTA MATERIA.....	594
1.- NORMATIVA DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON POLICÍA PROPIA.....	596
A.- Aspectos regulados:.....	597
a) Características Generales.....	597
b) La formación	600
c) La Coordinación.....	602
d) La prestación mancomunada del Servicio de Policía.....	606
e) Estatuto Personal y Profesional.....	608
f) Régimen Disciplinario.....	612
2.- NORMATIVA DE COMUNIDADES AUTÓMOMAS SIN CUERPO DE POLICÍA PROPIO.....	616
A.- Aspectos Regulados:.....	619
a) Características Generales.....	619
b) La Coordinación.....	620
c) El acceso a la Función Pública Policial.....	623
d) La movilidad.....	624
e) La Formación.....	626
f) La Uniformidad.....	626
g) Régimen Disciplinario.....	627
h) Normas Marco.....	629

i) Los Auxiliares de Policía.....	630
j) La Segunda Actividad.....	632
k) Estructura jerárquica de los Cuerpos de P. Local.....	633
 III . - CONFLICTOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD Y POLICÍA	 638

CUARTA PARTE: LA POLICÍA LOCAL, PERSPECTIVAS ACTUALES

I. - LA COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES	653
1.-COORDINACIÓN CON OTROS DEPARTAMENTOS DEL PROPIO AYUNTAMIENTO.....	654
2.- COORDINACIÓN CON OTRAS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL.....	655
3.- COORDINACIÓN CON LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO.....	658
 II.- LAS ENTIDADES SUPRA MUNICIPALES PARA LA PRESTACIÓN DE ESTE SERVICIO.....	 669
1.- CONCEPTO Y CLASES DE ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES	669
A.- Mancomunidades.....	672
a) Cuestiones Generales.....	672
b) Actuaciones y su Control.....	676
c) Constitución y Funcionamiento de la Mancomunidad.....	678
d) Las Mancomunidades y la Seguridad.....	681
B.- Agrupaciones Funcionales u Obligatorias.....	693
a) Cuestiones Generales.....	693
b) Las Agrupaciones Obligatorias y la Seguridad.....	695
C.- Consorcios.....	696

a) Cuestiones Generales.....	696
b) Constitución y Funcionamiento.....	698
c) El Consorcio y la Seguridad.....	702
D.- Comarcas.....	704
a) Cuestiones Generales.....	704
b) Constitución, Competencias y Funcionamiento.....	707
c) La Comarca y la Seguridad.....	711
E.- Áreas Metropolitanas.....	713
a) Cuestiones Generales.....	713
b) Constitución, Estatutos y Funcionamiento.....	716
c) Las Áreas Metropolitanas y la Seguridad.....	721
2.- CONCLUSIONES PARA LA PRESTACIÓN ASOCIADA DE ESTE SERVICIO.....	723
 III.- LA POLICÍA LOCAL EN EL ESQUEMA DE LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA.....	 727
1.- ADMINISTRACIÓN ÚNICA.....	728
2.- PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.....	739
3.- LA ADMINISTRACIÓN UNICA Y EL FEDERALISMO DE EJECUCIÓN	745
4.-TESIS CONTRARIA A LA ADMINISTRACIÓN UNICA.....	751
5.- ADMINISTRACIÓN UNICA Y SEGURIDAD.....	758
6.- ADMINISTRACIÓN ÚNICA Y MUNICIPIO: EL PACTO LOCAL.....	763
7.- ADMINISTRACIÓN ÚNICA Y SEGURIDAD MUNICIPAL.....	769
 CONCLUSIONES.-	 775
 BIBLIOGRAFÍA.-	 789

ABREVIATURAS.-

C. E.	Constitución Española
CC. AA.	Comunidades Autónomas
FF. Y CC.	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
C.G.P.	Cuerpo General de Policía
C.N.P.	Cuerpo Nacional de Policía
C.P.S.	Consejo de Política de Seguridad
D.G.P.	Dirección General de la Policía
D.G.G.C.	Dirección General de la Guardia Civil
D.G.T.	Dirección General de Tráfico.
E.A.	Estatuto de Autonomía
E.A.P.V.	Estatuto de Autonomía del País Vasco
F.E.M.P.	Federación Española de Municipios y Provincias
FF. AA.	Fuerzas Armadas
G. C.	Guardia Civil
J. S.	Junta de Seguridad
J.L.S.	Junta Local de Seguridad
L.A.P.	Ley 30/ 92 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

L.B.R.L.	Ley 7/ 85 de 2 de Abril Reguladora de las Bases del Régimen Local
L.C.	Ley de Coordinación
L.H.L.	Ley 39/88 de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales
L.O.F.C.S.	Ley O. 2/86 de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
L.O.P.J.	Ley O. 6/85 de 1 de Julio, del Poder Judicial
L.O.P.S.C.	Ley O. 1/92 de 21 de febrero de Prot. de la Seguridad Ciudadana
L.P.C	Ley 2/85 de 21 de Enero de Protección Civil
L.R.A.R.F.N.	Ley O. 13/82 de 10 de Agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
L.S.P.	Ley 32/92 de 30 de Julio, de Seguridad Privada
M. E.	Mossos d' Escuadra
P.F.	Policía Foral
PP. AA.	Policías Autónomas
PP. LL.	Policías Locales
P.M.	Policía Municipal
P.N.V.	Partido Nacionalista Vasco
R.A.M.	Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas Decreto 2414/61 de 30 de Noviembre.
R.A.P.	Revista de Administración Pública.
R.O.F.	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de Noviembre de 1986.
R.E.A.L.A	Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica
R.E.D.A.	Revista Española de Derecho Administrativo

R.P.E.	Reglamento de Policía de espectáculos y actividades recreativas 2816/82 de 27 de Agosto
R.S.	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de Junio de 1955.
R.V.A.P	Revista Vasca de Administración Pública
S.T.C.	Sentencia del Tribunal Constitucional
S.T.S.	Sentencia del Tribunal Supremo
T. C.	Tribunal Constitucional
T.R. R.L.	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local de 18 de Abril de 1986

PARTE INTRODUCTORA

PARTE INTRODUCTORIA

I. - INTRODUCCIÓN.

Para comprender el papel que las Entidades Locales han desempeñado en materia de seguridad debemos estudiar el lugar histórico y jurídico que han ocupado en ella. En este sentido, se trata de determinar hasta qué punto a lo largo de la historia, los municipios han jugado un papel importante, o si por el contrario, a pesar de ser la administración más cercana al ciudadano, su posición ha sido evidentemente secundaria. Así mismo se pretende en este trabajo colaborar a cubrir parte de una de esas carencias que existen en materia de investigación sobre la policía, según el profesor BALLBÉ¹. Todo ello debe hacerse desde la actual situación de las Entidades Locales, las cuales parecen hoy muy lejos de esta preocupación.

El protagonismo en materia de seguridad de estas Corporaciones no ha sido siempre uniforme a lo largo de la historia, pues mientras en algunas épocas han tenido gran protagonismo, en otras se han mantenido al margen, dando con ello lugar a situaciones muy diversas, dependiendo de la concepción jurídica y

¹ BALLBÉ, Manuel. Orden Público y militarismo en la España Constitucional. (1812-1983) Alianza Editorial. Madrid 1983. pág. 17

sociológica de cada momento, que no siempre ha sido uniforme.

La Policía, dada su importancia, ha tenido su influencia en la evolución de la sociedad estando unida inequívocamente a los movimientos mas decisivos del devenir de los pueblos y en muchos casos indefectiblemente, ha estado a favor de la clase dominante o mejor al servicio de ella²

El término Policía requiere una clara delimitación y un profundo estudio en su evolución; sin ello, no es posible un análisis serio de la misma, pudiendo incurrir en importantes errores. Es fundamental que clarifiquemos lo que debemos entender por Policía y sólo así seremos capaces de comprender el futuro del término así como el de seguridad y el objetivo de los funcionarios que dedican a ello su trabajo.

Este estudio tiene un objetivo eminentemente práctico, y por ello, desde sus orígenes, pretende dar respuesta a la cuestión de, si los órganos encargados de la seguridad ciudadana (art 104 de la C.E.) pueden ser gestionados por las Entidades Locales o si por el contrario se piensa que una competencia tan importante, en el desarrollo de la vida de los ciudadanos, no puede estar en manos de éstas, que algunos consideran como una Administración con escasa entidad y significación. Sin embargo, la Administración que de verdad diariamente se relaciona con el ciudadano, la que éste tiene a su alcance, y a la que se dirige para resolver sus cuestiones más inmediatas y perentorias es la Local. (Art.. 103 de la C.E.)

² MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. La profesión de policía. CES. Madrid 1990. Pág. 14 y 15
KAMEN, Henry, La Inquisición Española. Alianza Editorial. Madrid. 1.965 pág. 20

El enfoque que pretende presidir este trabajo no es solo jurídico,³ Enfoque que según Rico ha sido una de las formas más tradicionales de encarar el estudio de la policía. Se pretende, desde la realidad social y jurídica del momento, ver qué sistema policial puede dar respuesta a las cuestiones a las que se viene dejando de lado, cuando se pretende reformar " la institución policial española".⁴

Que la policía sea el organismo encargado de asegurar la paz y la tranquilidad pública así como los derechos de los ciudadanos hace que no se pueda contemplar al margen de la realidad social donde cumple su misión. Esta realidad es, por otra parte, un fenómeno cambiante y está en constante evolución. Ello determina la propia dinámica a la que está sometida esta institución, de tanta trascendencia en cualquier Estado.

Mucho más complejo se hace este trabajo, cuando lo que se pretende ver en el núcleo del mismo, no es solo un estudio del orden público, sino del lugar que han ocupado y pueden ocupar los Ayuntamientos en la gestión de la seguridad ciudadana.

Para algunos de los juristas que se acerquen a este trabajo, este planteamiento puede aminorar su valor, por haber dedicado una parte importante del mismo a la historia . Nos parece interesante sin embargo una reflexión desde el

³ RICO, J. María, Presupuesto para una reforma de la Policía. Dirección de la Seguridad del Estado. Madrid 1983. Libro en colaboración de varios autores. pág. 13

⁴ BARCELONA LLOP, Javier. Policía y Constitución. Tecnos, Madrid 1997 pág. 19. "Los referentes jurídicos de las fuerzas de seguridad, son muchos y muy complejos. ... en su condición de objeto de estudio científico la policía es, cuando menos, Historia, Sociología, Politología y Derecho, no pocas son las ramas de la ciencia jurídica con las que la policía tiene algo que ver. Acometer el empeño de elaborar un derecho de la Policía mínimamente solvente requiere el esfuerzo de varios y la colaboración interdisciplinar."

ordenamiento jurídico que nace con la Constitución de 1978, y analizar cuáles han sido los antecedentes históricos en esta materia y viendo como se han resuelto en el pasado situaciones análogas y teniéndolos presentes, resolver los problemas concretos del futuro en consonancia con ellos.

Sin este planteamiento no conseguiremos llegar a conclusiones fiables acerca del lugar que deben ocupar las Corporaciones locales en el ámbito de la seguridad pública.

La Historia y la Sociología no son ciencias menores; es más, cualquier planteamiento serio que no tenga presente la realidad, y el medio en el que se ha de desarrollar, al perder de vista los elementos básicos del mismo puede llegar a conclusiones no aptas para el futuro.

La Historia y la Sociología son el pasado y el presente, sobre los que se debe asentar cualquier ordenamiento jurídico serio, especialmente si se pretende que este ordenamiento, sirva para el futuro de la sociedad donde se desarrolla. No obstante cualquier estudio de la Policía debe tener presente " que el concepto de policía es, como tantos otros, radicalmente proteico: variable en el tiempo y en el espacio. Característica común, sin duda de todas las instituciones jurídicas,"⁵

La policía nace asociada a la necesidad de defender los derechos de los ciudadanos, hecho que es común en las más antiguas civilizaciones. Para garantizar esa "seguridad" se crean las más diversas instituciones a lo largo de la historia, instituciones que se encuentran unidas al devenir de la propia sociedad así como

⁵ NIETO GARCÍA, Alejandro. "Algunas precisiones sobre el concepto de Policía" Revista de Administración Pública N° 81 Sep-Dic de 1976. Pág.35

a la evolución que ella ha experimentado.

Como dice el profesor Cardona la evolución de la policía es la misma que han experimentado todas las grandes profesiones y los policías actuales derivan de aquellos que defendieron la colectividad primitiva. " Durante siglos la arcaica policía evolucionó con el poder, aunque conservando la misión de custodiar la estabilidad social que había originado su nacimiento. Incluso en las peores épocas, la defensa de la seguridad común constituyó una de las principales funciones de la antigua policía aunque defendiera paralelamente un orden social injusto". ⁶

El centralismo que hoy existe en materia policial no es algo que tiene su comienzo en el origen de los tiempos. La seguridad una vez que es asumida por el Estado ha permanecido más veces en manos de las Entidades Locales que a cargo del poder central.

Este hecho adquiere importancia de manera especial cuando se disocia la función de los ejércitos, encargados de la seguridad exterior, de la policía, que debe velar por la seguridad interior.

El desarrollo de este estudio pretende confirmar si la seguridad puede estar dirigida por las Entidades Locales, o por el contrario a pesar de ser la Administración más próxima al ciudadano, plantea problemas de efectividad.

⁶ CARDONA Gabriel. "La policía institución histórica." Los Municipales. Abril de 1996 pág 2 y 3.

II.- PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO: LOS CUERPOS DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Previo al estudio de la función de los Cuerpos de Seguridad, especialmente los que ejercen su actividad dependiente de las Corporaciones Locales es conveniente precisar lo que entendemos por estos conceptos:⁷

- Seguridad
- Fuerzas de Seguridad
- Entidades Locales

La clarificación de estos términos ha de tener carácter previo, necesario para precisar y definir los términos fundamentales que constituyen el eje de esta tesis. No es posible hacer una reflexión mesurada y seria, si los conceptos sobre los que pretendemos asentarla no están suficientemente claros. Esto nos obliga a llegar una idea lo más precisa posible de los elementos sobre los que se basan y cual es el planteamiento que el Derecho tiene de ellos. Esto es más complejo

⁷ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. Luis. "Sobre los conceptos de Orden público, Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública." Revista Vasca de Administración Pública. Nº 27 págs. 9-25. Pág. 9. Es preciso "llegar en este campo a una clara delimitación conceptual, condición indispensable para concretar con claridad el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad."

cuando nos encontramos en un momento histórico cambiante y resulta difícil abstraerse de los condicionantes que tiene cualquier estudio sobre estos principios, que en absoluto se encuentran asentados.

Para muchos esta complejidad y la velocidad de los cambios genera confusión: si el Estado ha sufrido con la Constitución de 1978 una importante transformación, la Administración no puede quedar al margen de la misma.

1.- QUE DEBE ENTENDERSE POR SEGURIDAD:

Como paso previo deben definirse las distintas acepciones que se presentan en relación con este concepto:

Los términos "seguridad ciudadana" "orden público" o "seguridad pública", hace referencia a un hecho complejo y esta complejidad se ve incrementada por los condicionantes políticos, sociológicos y económicos de cada momento.

El significado etimológico de seguridad viene de la palabra "securus" que significa tranquilo, o exento de peligro, lo que nos acerca con bastante claridad al significado que generalmente se le otorga.⁸ La seguridad, un principio importante dentro de cualquier Estado de Derecho, tiene especial interés en los momentos de reforma del propio Estado; la falta de la seguridad en los momentos de cambio

⁸ IZU BELLOS0, M.J. "Los Conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978" Revista Española de Derecho Administrativo Nº 58 año 1988 pág. 244 "Para iniciar una aproximación al concepto, quiero señalar que la idea de seguridad hace referencia a un ámbito muy amplio; se halla en la misma naturaleza humana la búsqueda de seguridad, esto es, el sentirse libre y exento de todo peligro o daño o riesgo, que tal es el significado de seguro en el Diccionario"

puede dar lugar a una sensación de crisis y de desgobierno que imposibilita el desarrollo de esa transformación y quiebra la moral de los miembros implicados en ella.⁹

La seguridad de los ciudadanos, (art. 9.3 de la C.E) es la que permite el libre desarrollo de la personalidad y los derechos de los demás, es el fundamento del orden público y de la paz social.(art 10.1 de la C.E.), y desde esta perspectiva debe considerarse como un derecho fundamental reconocido en la Constitución , que es fruto de la dialéctica entre la libertad y la tranquilidad de los ciudadanos entre el ejercicio de los derechos y libertades y el ejercicio de la autoridad por parte del Estado. . Por eso, en palabras de GARCÍA ITURRAGA es " la tensión dialéctica entre el poder y la libertad"¹⁰

⁹ DE LA MORENA DE LA MORENA, Luis. "Los conceptos de Orden Público y Seguridad Ciudadana en la reciente Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y su incidencia sobre las Policías Autonómica y Municipal" Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, N° 234 Abril- Junio 1987 pág. 293 "Sin orden y seguridad no puede haber libertad. Sólo el orden puede hacer posible la igual libertad de todos" ... " a la inversa, y por igual razón la imposibilidad de ejercer libre y pacíficamente los derechos individuales y sociales, se convertirá, también en el único fundamento válido de cualquier actuación policial frente a quienes impidan o traten de impedir ilegalmente su ejercicio."

¹⁰ GARCÍA ITURRIAGA, Miguel. "La institución del orden público en la legislación y en la jurisprudencia españolas" Revista de Documentación del Ministerio del Interior, N° 4 Septiembre de 1993 pág. 37. Por el contrario VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A. J. La policía de Seguridad en el sistema jurídico español. Tesis Doctoral Santiago de Compostela 1988 pág. 124 " Los conceptos de libertad y de seguridad no aparecen en nuestra Carta Magna ciertamente como antagónicos, tal como se desprende de la lectura del art. 17.1. En este precepto, es precisamente en donde se aprecia la necesidad de articular la libertad con la seguridad en el ejercicio de los derechos, cuando se proclama que "toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad" .

De ahí que no pueda reclamarse válidamente una contraposición frontal entre ambos: o seguridad o libertad. También hay que advertir que la relación entre estas nociones no se plantea en estrictos términos de igualdad, puesto que la libertad personal representa la condición básica del disfrute del conjunto de derechos fundamentales en un sistema democrático"

Ahora bien, delimitar el significado de la seguridad y el orden público son una cuestión compleja, que se resiste a un análisis simplista y a cualquier intento de nítida definición. No se puede hablar de seguridad sin haber asumido que es un concepto, del que se puede encontrar abundantes tesis contradictorias. La seguridad debe entenderse como un resultado equilibrado, sin embargo, es un tema de interés cada vez más creciente, que suscita la preocupación de los poderes públicos y de los ciudadanos.¹¹

La seguridad ha sido el móvil de muchos acontecimientos en la historia de la humanidad, e incluso cabe decir que la vida en colectividad tiene su más antiguo origen en este hecho.¹²

La comprensión de estos conceptos, orden público o seguridad ciudadana se encuentra condicionada a la idea que se tenga de los derechos y libertades, y por lo tanto a medida que va evolucionando la idea sobre ellos se van marcando sus evidentes diferencias.

Hay autores¹³ para quienes el concepto de seguridad ciudadana o pública supone la simple evolución del término preconstitucional de orden público, así la Institución del Orden Público ha sido motivo de muchas actuaciones de la Autoridad

¹¹ LÓPEZ NIETO y MALLO, Francisco. Seguridad Ciudadana y Orden Público. Editorial Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Madrid 1992. pág. 16

¹² RICO, J. M. Y SALAS Luis. La inseguridad ciudadana. Tecnos Madrid 1988 pág. 13 “ También nos enseña la historia que la necesidad de seguridad ha sido siempre uno de los principales resortes de la vida organizada. Garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad ha constituido en cualquier época la razón de ser, la justificación e incluso la legitimación del poder ejercido por sus gobernantes. Esta función legitimadora de la protección social ha sido incorporada a las constituciones y legislaciones democráticas contemporáneas.”

¹³ Entre ellos GARCÍA ITURRIAGA OP. Cit. Pág. 54, IZU BELLOSO, Op. Cit. Pág. 123.

y en su defensa se han limitado derechos y libertades. Por eso se ha dado la paradoja de que esta figura en lugar de ser el medio en el que se desarrollan los derechos y libertades, fuè, en algunos casos, un motivo para limitar éstos.

El término popular o vulgar de seguridad aparece asociado a tres acepciones, “seguridad ciudadana”, “orden público” y “seguridad pública”, si bien, a veces, son empleados como *sinónimos*, deben ser diferenciados, dando a cada cual su correcto significado, a pesar de la dificultad para delimitarlos con nitidez.

Estos tres conceptos relativos a la seguridad se citan en diversos puntos de la Constitución y con diversas acepciones:

- En el preámbulo como uno de los objetivos de la misma:

La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad, y la seguridad...

- Art.. 9.3. La Constitución garantiza el principio de legalidad.., la seguridad jurídica..

- Art.. 10. 1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

- Art.. 16. 1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

- Art.. 17. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

- Art.. 21. 2. En los casos de reunión y manifestación solo podrán ser prohibidas cuando existan razones fundadas de alteración de orden público, con peligro para personas y bienes.

- Art.. 51.1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad y los legítimos intereses económicos de los mismos.

- Art.. 104. 1 Las FF. y CC. de seguridad, bajo la dependencia del gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

- Art. 148.1. 22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley Orgánica.

- Art. 149. 1. 29. El Estado tiene competencia exclusiva en: Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Ante esta situación, no queda más remedio que intentar un esfuerzo de depuración conceptual que nos permita concretar con seguridad el alcance y el

significado de cada uno de los términos desde los que se trata esta cuestión. De acuerdo con CARRO “dicha depuración o clarificación conceptual es necesaria y no por prurito, diría , de estética jurídica, sino porque tiene unas consecuencias prácticas indudables a la hora de determinar el ámbito de actuación de la Administración de Seguridad”

De ello se deduce que en materia de seguridad o de orden público se debe hablar de tres conceptos y que se encuentran interrelacionados a veces empleados de forma análoga:

- Orden Público
- Seguridad Pública
- Seguridad Ciudadana

A.- Orden Público

Este término admite al menos una doble acepción, material y formal. En ambos casos sería la acción encaminada a conseguir una situación externa de tranquilidad que permite a los individuos desarrollar su normal actividad y conseguir un medio idóneo para desarrollar la vida ciudadana.

Tradicionalmente se ha definido el Orden Público “formal” como el conjunto de reglas no escritas de carácter contingente y dinámico cuyo cumplimiento se considera indispensable para una convivencia ordenada. De esta acepción el

es ya una mera función del poder ejecutivo, ni tampoco se puede reducir a la misión de los Cuerpos de seguridad.

El Profesor Fernández Rodríguez, Tomás Ramón²⁰ manifiesta la clara voluntad de los constituyentes de evitar este término por las connotaciones sociales que tenía, sin embargo la Constitución lo cita expresamente en dos ocasiones, ambas con referencia de los límites establecidos, bien a la libertad religiosa (art. 16.1 del C.E) o bien al derecho de reunión y manifestación (art.21.2).

En nuestra Jurisprudencia viene siendo normal que este término se considere que puede coincidir con el de tranquilidad pública, siendo asociado muchas veces al concepto de policía e implica "paz en la calle", siempre en base al Auto del Supremo de 18.11 de 1987. De este modo se manifiesta el T.S. cuando en Sentencia de 8 de Julio de 1992 y relacionada con este tema dice que puede

concebido como cláusula general habilitadora de poderes, más menos discrecionales, a las autoridades administrativas, sino como límite al ejercicio de ciertos derechos fundamentales"

b) Y la segunda nota que caracteriza la visión constitucional del orden público es la que aparece recogida en el art 104, donde se describe el contenido de esa misión que corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, representado por la "protección del libre ejercicio de los derechos y libertades individuales y la garantía de la seguridad ciudadana"

²⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. En Lección Inaugural del Curso Académico en el A.R.E.S. Octubre 1995 Igualmente se manifiesta BARCELONA LLOP en Policía y Constitución. Tecnos Madrid 1997 Pág. 199 " Es por ello comprensible que, en la hora de la elaboración de un texto constitucional que pretendía superar la situación precedente, asentar sobre nuevas bases las relaciones entre poderes públicos y ciudadanos y situar a los derechos y libertades de éstos en el quicio de todo el sistema, la experiencia jugará en contra de la recepción constitucional del concepto de orden público."

IZU BELLOSO, M.J. "Los conceptos de Orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978" Revista española de Derecho Administrativo nº 58 Abril-Junio 1988 pág. 242 " El descrédito que sufre el concepto trivializado de orden público durante los últimos años del régimen franquista, por la carga de arbitrariedad gubernativa que conlleva y su reiterada utilización como instrumento de represión política, tiene como consecuencia que los constituyentes de 1978 eviten al máximo aludir al orden público en la vigente norma fundamental."

coincidir y debe ser integrado en un concepto expansivo de "tranquilidad pública" (Aranzadi 1992/R.6551).

De forma análoga se manifiesta el T.S cuando lo hace en la Sentencia de 5 de Mayo de 1990 (1990/R.A.3776), a propósito de la expulsión de extranjeros por realización de actos contrarios al orden público se identifica paz ciudadana con orden público.

En todo caso, muchos de los problemas que plantea la utilización desafortunada de la noción de orden público por las autoridades, se evita, si este concepto se interpreta a la luz del art 10. 1. de la C.E. A partir de ese momento el respeto a los derechos fundamentales, aparecen como fundamento del orden político y de la paz social.

Efectivamente, lo que si se produce en la Jurisprudencia del T.S. es una tendencia clara a limitar el efecto expansivo de la noción de orden público mediante una exigencia más rigurosa de la tipificación de su contenido. Así se manifiesta la Sentencia de 26 de Noviembre de 1991 (1992 R.A.392), en relación con suspensión de licencias en base a alteración de orden público el Alto Tribunal manifiesta "el orden público se alcanza cuando cada ciudadano puede usar pacíficamente de sus derechos y libertades pero no impidiendo el ejercicio de los reconocidos.... ... el suspender una licencia de obras en base al orden público carece de amparo legal."

Para López-Nieto, el orden público en sentido amplio se nos presenta, en definitiva, como sinónimo de orden jurídico, del orden establecido por el Derecho, siendo posible establecer una distinción conceptual entre orden público (protección libre del ejercicio de los derechos fundamentales) y seguridad ciudadana (protección

máximo defensor es Otto Mayer¹⁴ y sería la interpretación metajurídica del término, concibiendo el mismo como un derecho natural de policía. El particular no puede con su conducta perturbar el orden social de la ciudad donde vive, a pesar de la dificultad para precisar en que consiste "el orden social". El orden público, desde esta perspectiva, sería la obligación de no perturbar el buen orden de la "cosa pública", ni la paz social. Para los actuales seguidores de esta teoría sería el conjunto de reglas no escritas cuyo cumplimiento, según las concepciones sociales, se considera condición previa e indispensable para una convivencia próspera. No estaríamos ante normas jurídicas sino ante valores eminentemente éticos. Así CARRO citando a VIRGA dice que el Orden público formal no se identifica con el Ordenamiento jurídico sino que éste se dirige a tutelar bienes y principios que no son tomados en consideración de modo específico por una norma jurídica, pero son esenciales considerados esenciales para el vivir civil de un determinado momento histórico.¹⁵

Para el Profesor Parejo el término orden público estaría asociado al concepto mismo de los comportamientos no regulados por el Derecho positivo, pero considerados en la conciencia colectiva como presupuesto mínimo o indispensable para una convivencia ordenada. Tratándose en todo caso del orden puramente

¹⁴ MAYER, Otto, Verwaltungsrecht, I 3ª ed. 1924, reedición en Duncker Humblot, Berlín, págs. 208, 209 y 212. Citado por CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR Op. Cit. pág. 12

¹⁵ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, "Sobre los conceptos de Orden público, Seguridad Ciudadana ... Op. Cit. Pág. 15 en el mismo sentido cita a GROPPALI para quien" el orden público no se confunde con el ordenamiento jurídico, sino que comprende también bienes e intereses de alto valor social que no están protegidos específicamente por el Derecho"

externo o material.¹⁶ CARRO por el contrario manifiesta que sólo el orden público puede ser un orden positivo, esto es, un orden establecido por el derecho y no por una conciencia social que no tenga traducción en concretas normas jurídicas.¹⁷

Esta concepción amplia del orden público se refleja en algunas disposiciones legales básicas, no sólo del periodo preconstitucional, tales como el Código Civil o la ley de Orden Público de 30 de Julio de 1959, sino en normas posteriores a la Constitución de 1978 como pueden ser las Leyes Orgánicas de Libertad religiosa y sobre los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. En ellas el orden público viene entendido como un concepto jurídico indeterminado que atribuye a la potestad gubernativa amplia discrecionalidad para su actuación¹⁸.

El orden público en sentido "material" es el mero orden o tranquilidad en la calle, definido también como la ausencia de conductas "ilícitas", que puedan suponer coacción o amenaza; es decir, se refiere a una situación externa de paz y tranquilidad públicas. Sin embargo esta visión restringida del orden público se ve sustancialmente transformada con la promulgación de la Constitución de 1978.¹⁹ No

¹⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano. ~~Curso de Derecho~~... op. cit. pág 108.

¹⁷ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR op. Cit. Pág. 17 " Así sólo será constatable una perturbación del orden público si efectivamente ha existido violación de derechos, bienes jurídicos o libertades de los particulares o si se ha visto afectado el ejercicio de las competencias públicas reguladas por el Ordenamiento jurídico"

"Todo esto quiere decir -a mi modo de ver- que el orden público ha de referirse a algo concreto, esto es, a regulaciones jurídicas concretas que nos van a determinar justamente su contenido. No basta, por consiguiente conformarse con afirmar que el orden público es un concepto jurídico indeterminado pretendiendo así alcanzar su juridificación"

¹⁸ GARCÍA ITURRIAGA, M. Op. Cit. Pág. 39

¹⁹ GARCÍA ITURRIAGA, Miguel. Op. Cit. pág. 40. "La Constitución de 1978, no alude al orden público como función del poder ejecutivo ni como misión de los Cuerpos de Seguridad, sino que lleva a cabo un cambio sustancial caracterizado por dos notas:

a) En primer lugar, el orden público no aparece, como en el régimen anterior,

de bienes frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidad públicas).²¹ Este mismo autor en contra de la tesis mantenida por el Profesor BALLBÉ dice que si bien la diferencia entre ambos términos existe, carece de importancia. Ciertamente estos conceptos dan sentido a la actividad de los CC. y FF. de Seguridad como garantes del ejercicio de los derechos ciudadanos, pues solo cuando hay orden y seguridad es posible la libertad.²² Por eso dice García de Enterría que la interpretación de Orden Público que se desprende de la Ley de 1959 está en pugna con los Derechos Constitucionales.²³

El término Orden público se ha caracterizado por hacer hincapié especialmente en la represión del delito y dirigido de manera más directa contra los que cuestionaban el orden establecido, donde lo más importante es el orden interior y la propiedad privada. El orden público por lo tanto, es un concepto que se ha venido asociando a la ley imperativa. Feliú Amengual expone, que si bien el término Orden público ha sido evitado en la Carta Magna, desde su perspectiva solo puede concebirse como un orden positivo, es decir, traducido en concretas normas jurídicas cuya transgresión permitan fácilmente constatar su perturbación. Es decir, no como un límite general a los derechos fundamentales reconocidos en la C.E.²⁴

²¹ LÓPEZ- NIETO Y MALLO, Francisco. Orden Publico y Seguridad Ciudadana. Edit. Abella. El Consultor. Madrid 1992. pág 19

²² DE LA MORENA DE LA MORENA, L. " Los conceptos de orden público y de seguridad.". Op. Cit. Pág. 293

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de derecho Administrativo Cívitas. Madrid 1983 pág 159

²⁴ FELIÚ AMENGUAL, Juan. Conferencia pronunciada con motivo del 150 aniversario de la creación de la Guardia Urbana de Barcelona y publicado en la Revista Policía Municipal nº 482 Septiembre 1993 pág 23.

En España, el orden público, en su condición de cláusula general de habilitación de poderes de policía o de potestades de intervención general, ha desempeñado durante largo tiempo un papel muy destacado. Haciendo gala de su extraordinaria versatilidad, ha servido para limitar derechos y apoderar una vastísima potestad sancionadora, para avalar vulneraciones del principio de legalidad y de los fundamentos de la potestad reglamentaria. El concepto de Orden público, en definitiva, ha servido para casi todo. Pero para casi todo lo que no es de recibo en un Estado democrático de Derecho. La operatividad del concepto no derivaba sólo de la amplitud sino, también del contexto autoritario y ajeno al reconocimiento verdadero de los derechos y libertades en el que el orden público se insertaba²⁵

Para algunos autores, entre otros Ranelletti, Smith y Virga²⁶ sería el orden público aquel que se establece a través del derecho positivo o sin estar establecido en él, son considerados esenciales para el vivir civil de un determinado momento histórico.

Debido al uso político realizado por el régimen de Franco se consiguió desacreditar este concepto asociándose a instrumento de represión política, donde solo interesaba que se manifestara como la tranquilidad en la calle.

²⁵ BARCELONA LLOP, J. Op. Cit. Pág.. 198.

²⁶ IZU BELLOSO, M. . Referencia que hace de estos autores en la obra anteriormente citada pág. 38.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, Op. Cit. Pág.. 17 citando también la obra de esos autores dice que " la conclusión a toda esta argumentación se impone por sí sola: el orden público sólo puede ser un orden positivo, esto es, un orden establecido por el Derecho y no por una difusa conciencia social que no tenga traducción en concretas normas jurídicas"

"Así, sólo será constatable una perturbación del orden público si efectivamente ha existido violación de derechos, bienes jurídicos o libertades de los particulares o si se ha visto afectado el ejercicio de las competencias públicas reguladas en el Ordenamiento jurídico."

Para Izu Beloso no existe diferencia entre Orden Público y Seguridad Ciudadana y ambos conceptos estarían englobados dentro de la seguridad pública, si bien este planteamiento en la práctica puede resultar aceptable, no es admisible nunca como principio general.²⁷

Sin embargo el TC en sentencia 33/82 de 8 de Junio y la 117/84 de 5 de diciembre lo define y dice de él que " el orden público es un concepto polivalente, jurídicamente indeterminado y flexible, que por su propia naturaleza se acomoda a las más variadas situaciones de la vida pública. En consecuencia puede hablarse de orden público económico, social, político urbanístico, civil sanitario, internacional, general, local etc., con apelación en cada caso a los intereses comprendidos en dichas expresiones."

Sin embargo Carro Fernández Valmayor²⁸ manifiesta a propósito de la

²⁷ IZU BELLOSO, M. op. cit pág. 57

²⁸ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis " Sobre los conceptos de Orden Público y Seguridad ciudadana y Seguridad Pública" Revista Vasca de Administración Pública Nº 27 año 1990 págs. 9-25 pág. 24 " Igualmente Por lo que se refiere a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo tampoco puede decirse que haya alcanzado en los últimos años un alto grado de precisión y diferenciación conceptual de las nociones de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. Con todo, algunos aspectos interesantes, algunas líneas de tendencia de dicha jurisprudencia sí que quisiera traer aquí, naturalmente, de forma muy breve y esquemática. Así en Sentencia de 30 de Enero de 1989 (A.392) EL orden público se alcanza cuando cada ciudadano puede usar pacíficamente de sus derechos y libertades" . Sentencia 27 de Enero de 1987 (A.331) "Tras la Constitución, la cláusula de orden público no puede encerrar otro interés que garantizar el orden público de las libertades" Sin embargo, a pesar de estas importantes declaraciones, el Tribunal Supremo no lleva a cabo una contraposición o delimitación conceptual del orden público respecto de la seguridad ciudadana y la seguridad pública.

En todo caso, lo que sí es comprobable en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo es un atencencia clara a limitar el efecto expansivo de la noción de orden público mediante una exigencia más rigurosa de la tipificación de su contenido. En este sentido se afirma rotundamente que el orden público por su carácter de concepto jurídico indeterminado, supone la necesidad de que se acrediten las circunstancias que justifiquen su realidad."

complejidad de este concepto que el Tribunal Constitucional no ha llegado todavía a una definitiva clarificación o delimitación conceptual, aunque también, y dentro de una cierta intercambiabilidad en el uso de los conceptos analizados, es perceptible una tendencia a ir precisando más el contenido estrictamente jurídico que se les debe adjudicar a este término.

B.- Seguridad Pública

El concepto de Seguridad Pública aparece como una de las competencias exclusivas del Estado (Art. 149, 1. 29 de la C.E.). De la poca nitidez en la exposición del concepto, deriva la posterior confusión y complejidad. Para Garrido Falla²⁹, previo habría que hablar de un tipo de seguridad con carácter general, que la Constitución pone de manifiesto en su Preámbulo. En contra de ésta posición MORALES VILLANUEVA³⁰ opina que no es correcto hacerse ese planteamiento, pues la mención de justicia que se hace, iría implícito en él, y que esto supondría una reiteración innecesaria, chocando con el principio de economía literaria del propio preámbulo de la misma. Esta "seguridad", de la que hablan GARRIDO

²⁹ GARRIDO FALLA, Fernando. Comentarios a la Constitución, 2ª Edic. Madrid 1985 pág. 311 " la seguridad no tiene un contenido especial, es el derecho del ciudadano a exigir que el cuerpo social reconozca sus derechos naturales de libertad, de propiedad y los proteja mediante su organización política, judicial y administrativa. Tiene pues la seguridad una aceptación amplia de garantía de todas las libertades, pero a su vez, como ocurre con la igualdad, la seguridad está, sin embargo, justificada porque es la primera y originaria forma de garantizar o asegurar todas las libertades" En relación con el Preámbulo GARRIDO FALLA Op. Cit. Pág. 18 "no dice nada que no esté luego reconocido en el articulado constitucional; pero insistimos que no es ocioso"

³⁰ MORALES VILLANUEVA, Antonio. Administración Policial Española. Editorial San Martín. Madrid. 1988. pág. 57

FALLA Y MORALES VILLANUEVA con carácter general, es un concepto más amplio que el de seguridad pública incluso aquélla que deben proteger las FE y CC de Seguridad. La acepción de seguridad que aparece en el preámbulo de la Constitución "como valor y elemento constitutivo de nuestro Estado democrático, significa el derecho de todos los ciudadanos a la convivencia democrática conforme a un orden económico, jurídico y social justo. La seguridad así entendida es, por tanto un concepto plural que se extiende a todas las manifestaciones y exigencias de la vida en sociedad"³¹.

La seguridad pública sería aquella que Recasens define como "valor fundamental de lo jurídico, sin el cual no puede haber derecho"³², es pues el primer fundamento del Derecho que debe servir a otros valores y debe ser caldo de cultivo para el desarrollo del mismo. Esta seguridad tiene un especial valor porque gran parte de todo el ordenamiento jurídico puede considerarse como una gigantesca medida de seguridad³³. IZU BELLOSO, para el que el término seguridad pública y seguridad ciudadana son sinónimas³⁴, se manifiesta en la misma línea, cuando al

³¹ RODRÍGUEZ GONZÁLEZ José Antonio. "La Seguridad Pública: concepto y coste económico." Cuadernos de la Guardia Civil. Año 1990 págs. 78-104 n° 4 pág 89.

³² RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del derecho. Editorial Porrúa, México D.F. 1983 pág 21 citado por IZU BELLOSO en La Policía Foral de Navarra Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra. Pamplona 1991. pág 51

³³ GUASP Derecho Madrid 1971 pág 314 y ss. citado por IZU BELLOSO en Op. Cit. pág. 244 " casi la mitad de todo el ordenamiento jurídico no es más que una gigantesca medida de seguridad"

³⁴ IZU BELLOSO, M "Los conceptos de orden ... Op. Cit. Pág.. 244 " hay que decir, en primer lugar, que ambas expresiones vienen a ser sinónimas. La Constitución emplea ambas en los artículos 104 y 149 con el mismo sentido, refiriéndose a la actividad de los Cuerpos de Policía. Únicamente hay una ligerísima diferencia de matiz, ya que seguridad ciudadana parece aludir más directamente a la seguridad de cada uno de los ciudadanos."

hablar de la Policía Foral de Navarra expone que " el concepto de seguridad que resulta de ponerlo en conexión con todo el ordenamiento jurídico es demasiado amplio para los objetivos de este estudio -La Policía Foral de Navarra- ... cualquier concreción del concepto de seguridad afrontará el peligro de no poder definir con tal precisión sus límites, nos hallamos, pues con una noción que tenderá a ser expansiva"³⁵

La seguridad Pública podría definirse como " la actividad de los poderes públicos y de los particulares, la de éstos de forma complementaria y subordinada, cuya finalidad es la protección de las personas y bienes frente a las posibles agresiones violentas producidas, tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, comprendiendo una serie de medidas de prevención y reparación de los daños causados"³⁶

La seguridad pública, por lo tanto, es un concepto amplio que engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, dentro del cual se incluyen los servicios o actividades policiales, esto es, los que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y otras funciones o actividades, no atribuidas a ellos, pero que también forman parte del ámbito material de la seguridad pública. Para DE LA MORENA cuantos pretendan definir la seguridad pública desde criterios exclusivamente finalísticos, es decir desde los fines que persigue, estarán

³⁵ IZU BELLOSO, Miguel. La Policía Foral de Navarra. Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra. Pamplona 1991. pág 52

³⁶ GARCÍA ITURRIAGA, Miguel. " La institución del orden público en la legislación y en la jurisprudencia españolas" Revista de Documentación. Secretaria General Técnica del Ministerio del Interior. Madrid 1993 n° 4 págs. 37-54, pág.52

condenados, de antemano al fracaso.³⁷

Una manifestación que se inclina por la diferencia entre ambos términos, la encontramos en la ley de 11.7.94 que regula la Policía Autónoma de Cataluña y donde se pone de manifiesto que esa ley se desenvuelve en el marco del despliegue de la seguridad pública, es decir, la seguridad que le está encomendada al Estado. Y en el art. 1 de dicha ley dice que el objeto de la misma es el desarrollo de la Seguridad Pública. Distinguiendo claramente entre sus competencias en el art. 12 en el apartado b) el orden público y en el h) la seguridad ciudadana.

En esta misma línea el art. 16 de la citada ley establece que está entre sus competencias elaborar informes en materia de orden público y seguridad ciudadana, lo que indica que son dos aspectos distintos y que ambos son parte del objeto de esta ley que es la ordenación de una parte de la seguridad pública.

Dentro de la seguridad pública, debe entenderse integrada, además de las actividades policiales, otras como protección civil y cualesquiera que las administraciones realicen y vayan dirigidas a la protección de personas y bienes y que como tales deben insertarse en el ámbito de la seguridad pública.

Por eso el Tribunal Constitucional, al hablar de seguridad pública, ha enunciado algunas actividades que se deben tener dentro de su contenido :

- En sentencia 56/1986 se dice que por motivos de seguridad pública, sin ajustarse a los planes urbanísticos, el Estado ejercita el art. 180.2 de la Ley del Suelo, eximiéndole de tener que solicitar previamente la licencia municipal.

³⁷ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L. " Los conceptos de Orden público y de Seguridad ciudadana en la reciente Ley Orgánica 2/86 ..." Op. Cit. pág. 298

- A propósito de la protección de la salud pública, el T.C. en Sentencia 33/1982 de 8 de Junio, resuelve que aunque la competencia sea de la Comunidad Autónoma, por razones de seguridad pública, que corresponde al Estado, puede proceder a la inmovilización de alimentos en mal estado.

Por todo ésto el término Seguridad Pública debe entenderse como la actividad de la Administración que supera la estricta y encomendada a las FCS. De esta forma si ponemos en contacto ambos conceptos, el de Seguridad Ciudadana y el de Seguridad Pública es posible afirmar con Feliú Amengual³⁸ que ésta comprende el campo de acción reservado a la policía de seguridad y ese otro tipo de seguridad, abarcando tanto el orden público como la seguridad ciudadana.³⁹

C.- Seguridad Ciudadana

Hace referencia a la protección específica de las personas o bienes y estaría vinculada con el libre ejercicio de los derechos fundamentales y de acuerdo con el art 104. 1 de la C.E., su garantía es la misión asignada a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley O. 1/92, " La protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas

³⁸ FELIÚ AMENGUAL Juan. "La Policía Local dentro del Sistema de Seguridad Pública." La Policía Municipal. n° 482 pág. 24

³⁹ De modo semejante se manifiesta CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR en Op. Cit. pág. 23 " En conclusión, y de acuerdo con la interpretación que aquí se propone, la seguridad pública sería el concepto general que abarcaría el orden público (entendido en su sentido estricto de protección de libre ejercicio de los derechos fundamentales) y la seguridad ciudadana (entendida como protección de personas y bienes en los términos ya conocidos)."

constituyen un binomio inseparable, y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática. En el mismo texto más adelante se indica que para proteger la seguridad ciudadana, se considera necesario establecer el ámbito de responsabilidad de las autoridades administrativas en determinadas materias, así como la posibilidad de limitación o restricción de circulación en supuestos de alteración del orden o la seguridad ciudadana.

La Seguridad Ciudadana es fruto de un orden preexistente y tiende a garantizar genéricamente la seguridad para las personas y los bienes.

Según ya manifesté anteriormente la Seguridad Ciudadana no es posible sin un estado de Derecho, pues implica siempre la existencia de garantías para el ejercicio de las libertades públicas por lo que debe considerarse como la evolución post constitucional de la institución de orden público.

Para el profesor Parejo ⁴⁰ no existe diferencia entre seguridad ciudadana o pública, pues para él debe entenderse por tal el funcionamiento de las instituciones y el orden jurídico vigente, así como los derechos y los bienes de los sujetos ordinarios o privados.

Por todo ello, entiendo que la seguridad ciudadana, que no se puede identificar con el concepto de seguridad pública, se puede entender como algo necesariamente externo y material, parecido al orden público material, pero que los diferencia un elemento esencial, como es la referencia obligada al Estado de

⁴⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. Manual de Derecho Administrativo. Ariel 1996. pág 104.

Derecho. Así en cualquier dictadura puede haber orden público y de hecho lo hay incluso más que en los estados democráticos, pero falta evidentemente la seguridad ciudadana, es decir, el medio para el desarrollo de los derechos y libertades, objetivo básico de la actuación Policial en nuestra Constitución.

López Nieto expone que el ataque a la Seguridad Ciudadana debe ir acompañado de violencia, pues de lo contrario " el ataque sin ninguna violencia en las cosas o bienes de las personas sería objeto de una cuestión civil de carácter privado, que *nada implicaría la acción de la Administración*"⁴¹

Teniendo esto presente, así como la vinculación de éste concepto con el libre ejercicio de los derechos fundamentales, y la asociación esencial de ella con la misión de los CC y FE de Seguridad, podemos decir que " el término seguridad ciudadana, debe entenderse como aquel clima o ámbito de seguridad y convivencia, así percibido por los ciudadanos en el que éstos pueden disfrutar del ejercicio libre de los derechos que les reconocen las leyes, mediante la eliminación de la violencia en las relaciones sociales y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de dichas libertades."⁴²

El uso como sinónimo de éstos tres términos, seguridad pública, seguridad ciudadana e incluso de orden público, no parece correcto, pues tiene evidentes

⁴¹ LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco. La Policía Municipal. Abella. Madrid 1986. pág 86.

⁴² GARCÍA ITURRIAGA, Miguel. "La Institución del orden público en la legislación y jurisprudencia españolas." Revista de Documentación del Ministerio del Interior. Año 1993 n° 4 págs 37-54 pág 42.

matices que los diferencian a ambos, por lo que a juicio de ATARRAGA deben considerarse complementarios . De hecho así lo ha entendido el T.C.⁴³ ha manifestado que la seguridad pública no acaba con la actividad de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad.

Por todo ello se deduce que los Constituyentes cuando se ven obligados a tratar este tema, lo hacen influidos por nuestra reciente historia y que la práctica ausencia del término orden público y el uso a veces complejo de seguridad ciudadana y seguridad pública no fué casualidad, sino que fué cuidadosamente buscado. Que debido a la sensibilidad social con respecto a este término no debe esperarse de ellos en esta materia improvisaciones y por lo tanto los tres términos empleados corresponden consciente o inconscientemente a lo que en ese momento se sentía.

A pesar de la posible confusión generada con la utilización de estos conceptos, es evidente la diferencia que existe en la práctica entre ambos , por lo que estamos obligados a establecer, con base sólida, una clara distinción entre ellos, que supla la falta de precisión y diferenciación conceptual que se produce en este momento.

En todo caso puede decirse que la Jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional no ha llegado todavía a una definitiva clarificación o delimitación conceptual, aunque también, y dentro de una cierta intercambiabilidad en el uso de los conceptos analizados, es perceptible una tendencia a ir precisando más el

⁴³ Sentencias del Tribunal Constitucional 33/82 de 8 de Junio; 117/84 de 5 de Diciembre y 104/89 de 8 de Junio

contenido estrictamente jurídico que a estos conceptos se debe adjudicar.

De lo que si se debe dejar constancia es de la necesidad perentoria de que nuestra doctrina y nuestra jurisprudencia continúen profundizando la vía de un consenso sobre el contenido de tan fundamentales conceptos como son los de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública. De esta forma se daría término a la indeseable situación de imprecisión conceptual en la que nos movemos en este campo.⁴⁴

⁴⁴ CARRO FERNÁNDEZ -VALMAYOR " Sobre los conceptos de orden público Op. cit. pág. 24

2.- LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD: La Función Policial entre el ejercicio de la Autoridad y el Servicio Público.

Se entiende por policía en sentido moderno⁴⁵ aquella forma de la acción administrativa consistente en la limitación de la libertad de los particulares, mediante el uso de la violencia física si es preciso, con la finalidad de ejecutar las resoluciones de los órganos del Estado -comprendidos, por tanto, los Entes públicos infraestatales- y salvaguardar la seguridad pública. De modo complementario a este significado funcional, el vocablo policía posee un significado orgánico: el conjunto de medios humanos y materiales que permiten el desarrollo de esa actividad.⁴⁶

De acuerdo con el art 104 de la C.E. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Sin perjuicio de que esta misión de defender los derechos y libertades se le encomiende también a los Cuerpos de Seguridad de las CC.AA y de las Entidades Locales, todos esos Cuerpos Armados que tienen ese cometido son identificables con lo que comúnmente se conoce por Policía, Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, Funcionarios que usan armas o Agentes de la Autoridad. Dado que

⁴⁵ CARDONA, Gabriel. La policía institución histórica. Op. Cit. pág. 2 " Mientras el poder público fué despótico, despóticos fueron la Administración, la enseñanza, la religión, la justicia y, naturalmente, la policía. Cuando los estados modernos basaron su legalidad en los derechos ciudadanos, la función básica de la policía fué defender esos mismos principios"

⁴⁶ DIEZ-PICAZO, Luis María. " La Policía Local ". En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal. Cívitas. Madrid. 1988. Pág. 1433.

es frecuente el uso del término Agente de la autoridad para designar a los policías convendría precisar que la actividad policial, debe superar la estrictamente relacionada con el ejercicio de la Autoridad y adquirir cada vez más , la dimensión de un eficiente servicio público.

Simplemente a efectos de precisar este concepto debemos concretar que se considera Autoridad a aquella persona revestida de algún poder, mando o legislatura, que le otorga el derecho de dirigir eficazmente a los miembros de una sociedad. El término autoridad se debe deslindar del Poder, que a veces es el origen de la autoridad.

Sin embargo la Doctrina diferencia cada vez más la actividad de la policía como ejercicio de Autoridad sustituyéndolo por el de prestación de un servicio público. Muchas veces esta deformación ha sido fomentada por los propios miembros de los CC y FE de Seguridad y así han obligado a aceptarla a los demás ciudadanos como algo a lo que se presta obediencia incondicional, sin ningún tipo de cuestión

Bobbio dice que la autoridad como "poder estable continuador en el tiempo, al que los subordinados prestan, por lo menos dentro de ciertos límites, una obediencia incondicional constituye uno de los fenómenos sociales más difundidos"⁴⁷ Sin embargo esta definición parece demasiado amplia y deberíamos tener presente que no todo poder estabilizado es poder legítimo.

⁴⁷ BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI Madrid 1982 pág. 119

Por eso los funcionarios policiales cuando desarrollan su labor, no pueden estar al margen de la legitimidad de la autoridad que los manda, y no pueden cerrar los ojos a la realidad en la que deben desarrollar sus funciones.

Por la crisis del propio término los Agentes deben asumir que el ejercicio de la Autoridad no debe considerarse como elemento esencial de su cometido, sino que deben plantear su trabajo con unos objetivos más amplios.

El concepto de policía tiene su origen en el término griego "polis" y se encuentra asociado siempre al gobierno de la ciudad.⁴⁸ A lo largo del siglo XIV se desarrolló la doctrina del "ius politiae" según la cual el señor tenía el derecho y la obligación de velar por el buen orden en su territorio⁴⁹. En el Estado absoluto el concepto de policía va asociado a las actividades para ordenar la vida de los ciudadanos.

La Policía "en sus estrictos y actuales límites es el resultado del alumbramiento y la afirmación progresiva del Estado Liberal de Derecho"⁵⁰. Es en

⁴⁸ XIMÉNEZ DE SANDOVAL, C. Las instituciones de Seguridad Pública en España y Ultramar. M. De Rivadeneyra. Madrid 1958 Reeditado mediante facsímil por Editorial París. Valencia 1998. Pág.. 10. " La palabra Policía, de origen griego, fué adoptada por los romanos, y transmitida por ellos a los pueblos modernos. Definióla Platón como la vida, el orden y la ley por excelencia, que sostiene una ciudad"

" Una de las más importantes obligaciones a que desde su principio tuvieron que atender las sociedades fué la de velar por los intereses y el bienestar común, protegiendo a los buenos, a los débiles y desvalidos, contra las asechanzas y violencia de los malos"

"Por último, en España se llamó por D. Javier de Burgos, en 1834, en la instrucción circular para subdelegados de Fomento, que adquirió merecida celebridad, magistratura de beneficencia y de seguridad pública"

⁴⁹ PAREJO ALFONSO, L., ORTEGA, L. y JIMÉNEZ BLANCO Manual de Derecho Administrativo Ariel Barcelona 1996 pág 99.

⁵⁰ PAREJO ALFONSO, L. Manual de Dº op. cit. pág. 100.

definitiva fruto de la revolución liberal⁵¹ aunque no quiere decir que los cuerpos armados aparezcan en este momento, sino que la "policía", como defensora de derechos, sólo podrá ejercitar esa actividad cuando existan sujetos que sean titulares de ellos. Por eso el profesor Alejandro Nieto dirá " que la Policía no es un simple rasgo, más o menos importante, del Estado Moderno, sino que constituye el valor medular que vertebra todo su ser."⁵² Todo ello a pesar de que, muchas veces el colectivo policial se implica tanto en la defensa del poder que se produce el resultado que "La policía, asume la ética de la clase dominante a la que sirve y tiende indefectiblemente a la conservación del orden público instituido"⁵³ En términos parecidos se expresa Nieto cuando dice "Parece, en efecto que la Policía es una institución sujeta de manera constante a una burda (aunque variable en el transcurso del tiempo) instrumentalización ideológica en beneficio del Poder. Primero fué utilizada como cobertura de lucha de la Monarquía contra los señores feudales; ahora alcanzado aquel objetivo, el Príncipe va a seguir utilizándola para justificar su poder absoluto" ⁵⁴

La Policía ha de ser eminentemente dinámica y entre sus obligaciones esta la de acomodarse a la sociedad a la que sirve, por eso cuando se aprueba la Constitución que su objetivo fundamental es la defensa de los derechos y libertades,

⁵¹ CARDONA, Gabriel. "La Policía Institución histórica." Revista Los Municipales. Barcelona. Septiembre 1996. Pág. 2 y 3

⁵² NIETO GARCÍA, Alejandro. "Algunas precisiones sobre el término de Policía." RAP. 1976 Sep-Dic pág. 36

⁵³ MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. La profesión de policía. Editorial CIS Siglo XXI Madrid 1990 pág.15

⁵⁴ NIETO, Alejandro. "Algunas Precisiones ..." Op. cit págs. 45 y 46

habrá de realizar un cambio radical en su forma de pensar. El que la propia Constitución establezca en su preámbulo que "la justicia, la libertad y la seguridad " son elementos que garantizarán la convivencia democrática, supone desde ese momento una redefinición de la misión asignada a la policía. Se debe superar por completo el concepto de que la policía va a ser el instrumento de mantener al pueblo en orden y tranquilo, disuadiéndole de que pretenda alterar el estado de las cosas.⁵⁵

Efectivamente se cuestiona cada vez más el papel del policía como mero garante de la ley y el orden siendo asumido por los ciudadanos que el papel de estos funcionarios es resolver en parte sus problemas al mismo tiempo que protegen el interés general de la colectividad⁵⁶. Por eso debe producirse una importante transformación en la idea que tenemos del colectivo de funcionarios dedicados a la seguridad y en palabras de Celestino Corbacho asumir que " el establecimiento de un modelo policial integral pasa necesariamente por la consideración de sus miembros como un conjunto de profesionales altamente cualificados, perfectamente integrados en la colectividad y con un único objetivo, sea cual fuere el cuerpo en el que presten sus servicios: la seguridad personal y colectiva, la contribución a la mejora de la calidad de vida y la cohesión social".

⁵⁵ NIETO, Alejandro "Algunas Precisiones.... Op. cit. pág. 54

⁵⁶ RICO, J.Mª y SALAS, Luis. Inseguridad ciudadana y policía. Tecnos, Madrid 1988 pág. 59 " Tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y del mantenimiento del orden público, la Policía siempre ha constituido un organismo estatal con características peculiares que le distinguen de los demás sectores cuyo conjunto se denomina comúnmente "administración de justicia". La principal de ellas es la de encontrarse constantemente en contacto directo, no sólo con la realidad criminal, sino también con el público en general."

Las organizaciones policiales modernas se caracterizan por la progresiva implantación en su seno de una nueva cultura, que implica una actitud de servicio a la colectividad, diferente de la tradicional. Es en suma, un nuevo estilo que tiene mucho que ver con el trabajo en equipo, la policía comunitaria, la orientación a la resolución de problemas y la respuesta adecuada al entorno concreto en que actúa"⁵⁷

Por eso la Constitución establece en materia de policía determinadas novedades que suponen:

- A la Policía se le confiere el cometido de defender el orden interior, pero no solo con el planteamiento limitado de Orden público estrictamente sino como medio en el que se han de desarrollar los derechos y libertades que posibilitarán el ejercicio de otras actividades.

- Su actividad es sustancial en cualquier etapa democrática por su función y promoción de los derechos humanos.

- La Administración policial española, como parte integrante de la Administración del Estado debe participar del proceso de descentralización administrativa que la CE establece.

- La Autonomía municipal también hace referencia a la seguridad y como tal debe tenerse en cuenta, lo que supone reconocer a estas Administraciones como protagonistas, de las que no se debe prescindir.

⁵⁷ CORBACHO Celestino. Conferencia pronunciada en la inauguración de las Jornadas de Policía de Proximidad en Hospitalet 1997. Compilación hecha de las mismas por MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. Libro en Colaboración, Editado por el Ayuntamiento de Hospitalet pág. 14.

Todo ello debe incluirse en ese proceso de cambio que la CE establece para toda la sociedad española y por tanto para la Policía e igualmente para la Policía Local teniendo presente que en esta evolución están implicados tanto los propios ayuntamientos como las CC. AA a las cuales se les encomienda la coordinación de las PP.LL.

El propio desarrollo legislativo en esta materia previsto por la Constitución y desarrollado a través de la LOFCS contempla según Morell⁵⁸ que son elementales de los Cuerpos Policiales las siguientes funciones:

- La protección del libre ejercicio de los derechos y libertades así como la garantía de la seguridad ciudadana.
- La protección del orden y la seguridad ciudadana
- La protección de la legalidad
- La colaboración con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Por eso la Policía en un Estado democrático ha de asumir una serie de principios⁵⁹ que debemos concretar como:

- La Policía ha de ser impulsora de la defensa de los Derechos humanos.**

⁵⁸ MORELL OCAÑA, Luis. Curso de Derecho Administrativo. Aranzadi. Pamplona 1996, 1ª Edic. pág 65

⁵⁹ COURBET, Jaume. "Entre el Orden y la Libertad. Postulados para una política (sic) democrática." Revista CEUMT. Número 86 mayo 1985. pág. 5 y ss.

Los funcionarios en particular y la institución en general ha de manifestar un respeto absoluto por los derechos humanos en sus intervenciones, pues de lo contrario pierde toda su razón de ser, ya que olvida el compromiso que el Estado tiene con las libertades. Este hecho requiere la subordinación de todos los principios a este. No se puede en aras de una efectividad mal entendida, violar los derechos de los ciudadanos a los que se debe proteger. El que se consiga este principio hará que la policía encuentre su lugar en una sociedad cada vez más crítica que cuestiona las imposiciones incluso aunque se hagan en defensa de su seguridad.⁶⁰

- La policía debe ser más defensora de la libertad que del orden.

El Orden es el conjunto de elementos externos que facilitan el desarrollo de valores. La policía debe caer en la cuenta que el orden en si mismo no tiene valor por mucho que pueda colaborar a conseguir otras metas, siendo únicamente un conjunto de requisitos mínimos establecidos. La intervención de la policía muchas veces se hace en situaciones de conflicto y su misión es atenuarlo, no puede admitirse que para resolver los problemas se utilicen métodos que no solo se dirijan a disminuirlos sino

⁶⁰VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Alfonso J. La Policía de Seguridad en el sistema jurídico de Seguridad. Tesis Doctoral de la Universidad de Santiago de Compostela. Junio de 1988 pág. 122 " Este principio es a la vez informador y limitador de toda la actividad administrativa, como ha estudiado GONZÁLEZ PÉREZ, no sólo de la Policía de Seguridad, pues es médula de todo el sistema de derechos y libertades de nuestro ordenamiento constitucional. Recogido en el art 10 del texto constitucional, despliega toda su operatividad sobre la acción de la policía en su función garantizadora de los derechos y libertades individuales; y ello en el doble sentido de representar, por un lado -como dice Barbero- una servidumbre para la actividad policial, al modo de "ser un vallador, un obstáculo, insuperable a su ejercicio y al mismo tiempo, el ser también la grandeza de la actividad policial, al mostrar que ha muerto el pragmático, el caduco principio de que el fin justifica los medios".

que los incrementen. La policía de acuerdo con el art. 104 de la CE tiene por objetivo ampliar progresivamente los espacios abiertos al ejercicio de la libertad. Por ello el orden no puede tratarse como un objetivo sino como el resultado dialéctico del ejercicio de las diferentes libertades.⁶¹

- La policía debe fomentar y garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Si bien la seguridad se halla recogida en el art 17. 1 dentro de la sección 1ª de Derechos Fundamentales de la CE, como hemos visto no se encuentra definida a lo largo de la misma no es considerada muchas veces como un derecho fundamental en el sentido estricto. La actividad de la policía debe ir orientada hacia la consecución de un clima de seguridad entre la población.

La actividad policial debe ir encaminada a conseguir para el ciudadano una doble sensación de seguridad, no solo impidiendo que sea víctima de un hecho delictivo sino también evitando la sensación de que puede serlo en cualquier momento. Porque tan importante es que no padezcan hechos delictivos los ciudadanos como que la sensación de seguridad psicológica sea patente, pues a veces no sirve de mucho que se produzca una disminución en el número de delitos

⁶¹ VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A.J Op. Cit. Pág. 124 “Los conceptos de libertad y seguridad no aparecen en nuestra carta magna como antagónicos, tal como se desprende de la lectura del art. 17. 1. En este precepto, es precisamente en donde se aprecia la necesidad de articular la libertad con la seguridad en el ejercicio de los derechos, cuando se proclama que A toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad

De ahí que no pueda reclamarse válidamente una contraprestación frontal entre ambos: o seguridad o libertad.”

si el sentimiento de seguridad de los ciudadanos no aumenta de forma proporcional.

Este planteamiento en la seguridad obliga a que la actividad de la policía se dirija más a la prevención que a la represión y en esa prevención intentar implicar al mayor número de ciudadanos. Por ello, debe ocupar un lugar importante en esa prevención el cuidado de las víctimas, ya que muchas veces motivados por el intento de ser eficaces olvidamos que en el inicio de un procedimiento penal está una víctima que se ha visto implicada involuntariamente en ello.

Por ello se necesita que la actividad de la policía vaya encomendada a la protección de aquél que ha sufrido una injusta agresión en su persona o en sus bienes.

- La policía debe preocuparse de la aplicación lo más justa posible de la ley.

Está claro para todos que la aplicación de la ley de acuerdo con la letra puede dar lugar a situaciones legales pero injustas. Por ello la policía debe aplicar la Ley con la discrecionalidad que le es propia, pero buscando en esa discrecionalidad la aplicación lo más justa posible de la ley.

Este planteamiento obliga a que la vigilancia que los funcionarios policiales realizan deba ir encaminada a que sea un auténtico servicio público, pues la política de seguridad y el marcar la dirección de los objetivos no son opciones neutras.

- La policía debe entenderse como un servicio público

El carácter de agentes de la autoridad, el ir uniformado y otros detalles han hecho que en las intervenciones de la policía muchas veces se haya reforzado el contenido de defensa del orden por encima del que debe ser por antonomasia, como es el de servicio.

La policía que por ir uniformada y armada tiene muchas connotaciones con la fuerza militar se debe caracterizar frente a ésta por dar un servicio en relación con las expectativas que de esta parte de la Administración tiene la ciudadanía.

Por eso la eficacia de un servicio de policía solo se puede evaluar en base a la satisfacción de los ciudadanos que son los usuarios. Este planteamiento fallaría si se pretendiera simplemente aplicar la ley al margen de las circunstancias de cada momento, lo que lleva a la conclusión de que se deben elaborar las políticas municipales de acuerdo con los usuarios, a los cuales a su vez, se les debe reconocer la capacidad para intervenir y criticar la actividad de los cuerpos de seguridad.

- La Policía cuando investiga o recoge datos, debe utilizarlos no como elemento de poder, sino como instrumento de servicio

Los miembros de los Cuerpos de Seguridad son permanentemente elementos receptores de la actividad del ciudadano. Muchas veces el Estado o peor aún, los propios cuerpos policiales, los manejan como mero elemento de poder sin que cumplan su misión que es poder desarrollar correctamente su cometido.

Esto obliga a un doble compromiso, uno por parte de la Administración que debe servirse de los datos que obtiene a partir de los cuerpos policiales para dar mejor servicio y no desaprovechar las demandas de los ciudadanos. Y otro que los miembros de los CC. y FE. de seguridad, que recaban estos datos, no se crean que tienen la misión de acumularlos como elemento de poder, sino como privilegiados perceptores de la realidad, para colaborar a transformarla.

- La Administración que debe tener mayor protagonismo en seguridad, debe ser la más próxima al ciudadano.

Para que la acción de la policía sea eficiente debe dirigirse desde los órganos más próximos al ciudadano y la Administración que cumple claramente este cometido es la municipal.

Cuando el servicio de seguridad se planifica desde una estructura centralizada y para un territorio amplio así como para diferenciados grupos sociales, se corre el peligro de que esta acción no se pueda ajustar a las necesidades cambiantes de cada una de las distintas situaciones.

Además de poderse acomodar mejor a los campos en que deben actuar, los cuerpos policiales pequeños, como son los municipales, ayudan a disipar el misterio y morbosidad e inaccesibilidad que suele rodear las actuaciones de la policía, acercando con esa transparencia, la confianza y el conocimiento por parte

de los ciudadanos.

El ejercicio de las funciones policiales en un modelo descentralizado requiere la existencia del policía de proximidad o comunitario como base de toda la organización y a ellos se les debe encomendar la protección permanente de una zona para que se integren en la realidad social. Estos agentes deben gozar de autonomía para llevar a cabo los objetivos que deben desarrollar en el servicio, autonomía que se debe dar en un marco de planificación metodológica de los objetivos.

Los miembros de la seguridad cuando consiguen incardinarse entre los ciudadanos a los que deben defender y servir son capaces de hacerlo con más precisión, satisfacción para el que recibe el servicio y sobre todo son más eficaces.

- Los policías han de tener claro que también son sujetos de derechos.

Es muy difícil convencer a una persona para que defienda un derecho cuando no es consciente de que ese derecho es bueno para él y consiguientemente bueno para todos. Muchas veces se ha encomendado la defensa de los derechos y libertades a quienes no han podido disponer de esos derechos. Las libertades y derechos que resultan beneficiosos para todos los ciudadanos, deben serlo también para los policías, no debiéndose admitir, en líneas generales, que deban renunciar a los logros que tengan conseguidos los demás. En cuanto integrantes de una sociedad, las libertades y derechos son para todos, sin perjuicio de la regulación jurídica de cada caso.

Uno de los retos importantes en el establecimiento de las funciones policiales es asumir que lo más importante de la función policial no es solo el ejercicio de la autoridad, sino que la sociedad actual lo que demanda de toda Administración, es un verdadero servicio. Así, debe mentalizarse a los componentes de los cuerpos policiales, lo que ya asumió la Administración en general, que la actividad de su actuación es mucho mayor que la estrictamente de policía. El Estado social fruto de las revoluciones liberales "consiste en un Estado interesado y responsabilizado del Bienestar de la colectividad"⁶² " El modelo de Administración propia del Estado social no es ya el de la Administración-poder o de intervención. La asunción de objetivos de configuración social y de la prestación de bienes vitales coloca a la Administración en una nueva posición de la que depende para la realización de sus fines, de la aceptación de su acción por los destinatarios de la misma.⁶³ Aparece así la forma concertada de administración y la idea de la servicialidad y eficacia de la

⁶² PAREJO ALFONSO, L. Manual de D°... Op. cit. pág. 13

⁶³ RICO, J. Mª y SALAS Luis. Inseguridad ciudad ... Op. Cit. Pág. 60 "los principios básicos u objetivos que debieran regir cualquier servicio policial de talante democrático serían los siguientes.

1. La Policía debe reconocer que forma parte integrante del conjunto del sistema penal y aceptar las consecuencias de tal principio. Esto supone: ... la cooperación efectiva entre policías y demás miembros de dicho sistema penal.
2. La Policía debe estar al servicio de la comunidad, siendo su razón de ser la de garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la ley reconoce.
3. La Policía debe ser, en sus estructuras básicas y en su funcionamiento, un servicio democrático. Lo que lleva consigo: la desmilitarización del servicio; total respeto a los derechos fundamentales; aplicación de un código de deontología profesional; aceptar rendir cuentas periódicamente de sus actividades.
4. La Policía debe ser un servicio profesional.
5. La Policía debe reconocer la necesidad de la planificación, de la coordinación y de la evaluación de sus actividades."

misma".⁶⁴

El modelo de actuación de la policía debe pasar de la Administración-poder a la Administración-servicio y este hecho, que es un fenómeno imparable, debe instaurarse también en la filosofía de todos los cuerpos policiales. Si este principio no se hace propio nos podemos encontrar que los funcionarios que están para la defensa de los derechos y libertades, pueden estar prestando al Estado un servicio que los componentes del mismo no demandan, pudiendo convertirse en unos meros defensores del "orden público" en contra de lo que los ciudadanos necesitan, lo que llevaría a estos a tener a la policía por auténticas fuerzas de ocupación y a los policías a tomar la conciencia de que su actitud no responde a las verdaderas demandas sociales.

Lo que nos obliga a adquirir progresivamente la idea de que los componentes de los CC y FE de Seguridad son una parte de la Administración y que debe evolucionar con ella en el esfuerzo permanente que debe hacer por responder a las demandas de los ciudadanos.

La complejidad de las sociedades modernas nos ha hecho caer en la cuenta que los problemas de seguridad y prevención de la delincuencia no es materia estrictamente policial. Por eso hay que tener presente de acuerdo con Manuel Martín,⁶⁵ que se deben producir importantes cambios en las organizaciones policiales o lo que es lo mismo un cambio cultural en todo el colectivo policial, lo que

⁶⁴ PAREJO ALFONSO, L. Manual de Dº, op. cit. pág. 16.

⁶⁵ MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. "La policía de proximidad como apuesta del futuro." Conferencia pronunciada en las Jornadas sobre la Policía de Proximidad Hospitalet que se recogen en el libro editado por ese mismo Ayuntamiento. 1997 pág. 54

implica:

- Que los policías deben estar integrados en el tejido social y cada miembro de ese colectivo debe ser consciente de su propia responsabilidad.

- Los programas de actuación policial han de ser interdisciplinarios.

- La policía es una parte importante en el control social, sin embargo la prevención y la mediación son instrumentos mucho más efectivos.

- La Policía cada día debe orientar su actividad a la resolución de problemas, lo que supone una obligada integración con el resto de los agentes sociales

Por todo ello, las organizaciones policiales modernas deben dar el salto progresivo comentado anteriormente, dirigiendo su actividad hacia el servicio implicandola en la resolución de los conflictos que tiene planteada la colectividad y colaborar a su resolución.

El contacto de la policía con los ciudadanos y especialmente con las asociaciones e instituciones debe encaminarse no a la obtención de información para la realización más "eficaz" de la actividad policial, sino para resolver eficazmente los problemas sociales.

De lo contrario nos podemos encontrar con que la seguridad pública avanza encorsetada en unos principios que no tienen nada que ver con la realidad en la que se encuentra inmersa. La policía, si bien tiene una misión que es la de vigilar el cumplimiento de la ley, no es solo éste su único papel. "Hoy se configura un nuevo rol para la policía no solo como la fuerza al servicio de la Ley, sino además como un potente modulador de conflictos, un factor de mediación e integración

social"⁶⁶

Actualmente a todos los profesionales se les exige cada día más preparación, pero para un colectivo, como es el policial, la solicitud es especialmente importante, pidiéndole que sea capaz de dar en cada momento soluciones positivas y adecuadas. El ciudadano no se conforma con una "respuesta burocratizada" espera de la policía una solución acorde a su demanda.

⁶⁶ MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel "Policía de Proximidad" op. cit. pág. 60

3. LAS ENTIDADES LOCALES: Características generales y su papel en la seguridad.

Dado el tipo de configuración territorial del Estado, el tipo de hábitat y la actual distribución de la población, sólo si las Entidades Locales asumen protagonismo en materia de seguridad, será posible que todos los españoles tengan los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. (Art. 139. 1 de la C.E.)

La seguridad ciudadana es impensable que se pueda dar a todos los ciudadanos, y que en esta sea satisfactoria, si las Entidades Locales, territoriales y no territoriales, no apuestan por asumir evidente protagonismo en esta materia.

De acuerdo con el profesor MORELL la intervención de las Entidades Locales desde la óptica de la seguridad cobra sentido de nuevo en este momento que " se vuelve a superar la dogmática de centralización exclusiva, para plantear en términos más realistas una problemática compleja, creciente, como es la de las Policías Locales"⁶⁷

Es el momento adecuado de velar por una Administración Local que responda a las exigencias de eficacia que la propia Constitución impone (art 103. 1), pero sin menoscabo en absoluto del servicio objetivo de los intereses generales,

⁶⁷ MORELL OCAÑA, L. Curso de Derecho Administrativo op. cit. pág. 66

función esencial y configuradora de todas las Administraciones públicas, y de las garantías de los particulares. Este es sin duda uno de los mayores retos que ante sí tienen las Entidades locales en toda su amplísima variedad y diversidad.⁶⁸

A.- El papel de las Entidades Locales en materia de Seguridad

Si bien es cierto, que nuestra Constitución manifiesta la seguridad como competencia exclusiva del Estado, aspecto sobre el que reflexionaremos más adelante, el Título VIII de la misma, en el que establece la Organización territorial del mismo, deja muy claro, en su art. 137 que los municipios y provincias son partes en las que se organiza territorialmente el Estado y que estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, teniendo personalidad jurídica propia (art 140 y 141 de la C.E), y que junto a ellos se encuentran los entes no territoriales que en determinadas circunstancias han de asumir la defensa de los intereses de los miembros que las componen.

La actual división territorial y la rigidez en los límites de las provincias, así como sus pequeñas posibilidades de modificación, ponen de manifiesto la voluntad de perpetuar una división del siglo pasado que fué realizada por Javier de Burgos, para poner orden en la nueva Administración.

Las Entidades Locales han asumido de hecho, una parte importante de competencias en materia de seguridad, a pesar de que ni la Constitución ni las

⁶⁸ PIÑAR MAÑAS, J.L. "La Contratación Local." En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Dº Municipal Op. Cit. pág. 1460.

leyes,⁶⁹ que en esta materia la desarrollan, han sido especialmente generosas y explícitas con ellas. Todo ha sido ambigüedad, quizás buscada a propósito, pues hay que reconocer que aplicar este principio en todos los Cuerpos de P.L., daría muchos problemas. Los detractores de la intervención de la P.L. han llegado incluso a no reconocer situaciones ya asumidas de hecho.⁷⁰

La Ley 2/86 es, a juicio de algunos autores,⁷¹ una marcha atrás en el desarrollo de la propia Constitución, en cuanto limita las posibilidades de autogestión y autogobierno, que la C.E. les otorga, reduciendo mucho las posibilidades de las entidades locales en materia de seguridad. La capacidad de autonomía para la gestión de sus propios intereses no cabe, o al menos es a todas luces insuficiente, si no hay detrás una fuerza (*vis coactiva*) que puede obligar al cumplimiento de sus normas y acuerdos.⁷² Para Barcelona Llop la ejecución material de la normativa, sea municipal o no, tanto en tráfico como en seguridad les está encomendado a los Cuerpos de Policía Local, pudiendo afirmarse, sin grave temor a equivocarse, que

⁶⁹ Tanto la Ley 0.2/86 de FCS como la Ley 7/85 LRBRL han sido declaradas por el propio T.C. como parte integrante del denominado "Bloque de Constitucionalidad".

⁷⁰ CUEVA COBO, Ángel. La seguridad en las Entidades Locales. Pág. 15 Pendiente de publicación y que ha tenido a bien dejarme consultar "Especialmente importante ha sido el olvido de estas Leyes, especialmente el art 53 de la LOFCS, cuando han manifestado en la competencia encaminada a la represión de la inseguridad o de la denominada policía judicial, lo que ha supuesto privar a la P.L. de la posibilidad de investigación. Investigación que por otra parte, en la mayoría de los casos no llegan a realizar otras Fuerzas de Seguridad."

⁷¹ Entre otros, GÉRVAS M. A., CARDONA Gabriel, FELIÚ AMENGUAL Juan y varios ponentes más en las Jornadas sobre Seguridad y Municipio organizados por la FEMP celebradas en Alicante en 1988.

⁷² BALLBÉ MALLOL, Manuel. "Diez años de Seguridad y Policías Autonómicas" Autonomías Nº 12 Diciembre año 1990 Pág. 115

constituye uno de los cometidos más característicos de aquellos.⁷³

A nadie, se le escapa, que, sin la posibilidad de ejercer su autoridad con una fuerza policial, es imposible el desarrollo de sus cometidos. El pensar, que una Administración puede llegar a desarrollar sus competencias, sin capacidad de obligar a cumplir a los que no están dispuestos a ello, es pensar en un mundo idílico e irreal. Por ello debemos tener presente las palabras del profesor BALLBÉ⁷⁴ cuando dice que la policía local o tiene todas las funciones propias y "genéricas de toda policía", en su más amplio sentido, o es una figura totalmente decorativa.

Las Entidades Locales han experimentado un notable desarrollo en sus competencias de hecho, y un reconocimiento de que son la Administración más cercana al ciudadano, por tanto, la que está en mejor disposición de satisfacer sus expectativas.⁷⁵ A pesar de que los presupuestos han impuesto en la realización de

⁷³ BARCELONA LLOP, Javier. "Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía." R.E.D.A. N° 95 Julio-Septiembre de 1997 pág. 369.

⁷⁴ BALLBÉ MALLOL, M. Manifestaciones hechas en la conferencia pronunciada en Barcelona con motivo del 150 aniversario de la creación de la Guardia Urbana. E igualmente en la Conferencia pronunciada en el A.R.E.S en Madrid en Mayo de 1995, y que igualmente recoge en "Diez años de Seguridad y Policías Autonómicas" Autonomías N° 12 Diciembre de 1990 Pág 120 " Como es sabido, el tema de las competencias de policía judicial ha sido uno de los más controvertidos durante estos últimos años. Una policía como la autonómica, sin competencias de policía judicial, no es tal policía, sino todo lo más, lo que ha venido en denominarse una "guardia vaticana" Consustancial a la idea de policía es su dependencia directa de los jueces y su capacidad de investigación post delictum en materias que afecten a las competencias de la institución autonómica"

⁷⁵ SOSA WAGNER, F. "Los Principios del nuevo régimen local." En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal. Cívitas. Año 1988. Pág. 101

El nuevo Ordenamiento Local "... Cuya diferencia con el sistema anterior resulta bien patente: de un Código minucioso y detallado se ha pasado a una redacción cuyo desarrollo constituye una tarea en la que la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas deben completar aquella regulación básica."

"... Busca fundamentar aquella, en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno

esas competencias muchas limitaciones.

Las Entidades Locales en general y especialmente los Municipios han conseguido en estos últimos años superar con creces lo que se podía esperar de ellos, especialmente en materia de seguridad. No cabe duda, que esto se ha hecho en muchos casos con problemas, especialmente debido a la precariedad de medios, lo cual ha dificultado realizar con éxito esta misión. Es una situación a veces incomprensible, pero los Ayuntamientos han tenido que desarrollar e ir detrás de la realidad y dando respuesta a lo que los ciudadanos han demandado insistentemente de ellos. Todo ello a pesar de que la Constitución no ha establecido ni el núcleo de sus competencias propias, ni un sistema acabado de articulación con las Administraciones superiores, limitándose a declarar que, en el orden competencial, dispondrán de la autonomía necesaria para la gestión de sus respectivos intereses.⁷⁶

Uno de los grandes efectos que ha supuesto el nuevo ordenamiento surgido de la Constitución ha sido la transformación operada alrededor de las entidades locales. No podemos olvidar que las ciudades, como núcleo de convivencia urbana, son un elemento esencial en nuestra civilización. La vida municipal y especialmente las agrupaciones municipales han sido lugar de desarrollo de la actividad social a lo largo de la historia. En nuestro país, tenemos como manifestación de esta importante vitalidad en la Edad Media las Comunidades de Villa y Tierra

lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guían la aplicación práctica de la norma en su conjunto.”

⁷⁶ SOSA WAGNER, F. Tratado de Dº M... Op. Cit pág. 109

castellanas⁷⁷. Sin embargo el municipio de la etapa moderna ha sufrido una importante depreciación, fundamentalmente por no ser un factor importante dentro del sistema moderno de producción. La revolución industrial se encargó de ahogar lo que la trama caciquil rural dejó en pie.⁷⁸

Sin embargo las entidades locales no perdieron nunca su voluntad de ser autónomas y la vitalidad de ellas siempre estuvo asociada a etapas constitucionales, disminuyendo su protagonismo en los momentos menos "democráticos".

La propia Ley de Bases R. del Régimen Local en su art. 1 dice que Los

⁷⁷ CASTELAO RODRIGUEZ, Julio y OTROS. Régimen Local y Autonómico. Editorial Universitat. Madrid 1996 Pág. 117 “ Las Comunidades de Villa y Tierra castellanas son una creación medieval, ligadas a la colonización del territorio situado entre el río Duero y el Sistema Central. Entre el siglo XI y el XII se llegaron a constituir 42 Comunidades.

Nacen concejos vigorosos en torno a los cuales se agrupaban un determinado número de aldeas. El alejamiento de la frontera, por el avance de la reconquista hacia el sur, hace declinar las milicias concejiles, de tanta trascendencia para la seguridad de las tierras repobladas, organizadas para la guerra, frente a las eventuales razzias musulmanas. Cada vez más, gana en relevancia social y política el grupo de los caballeros villanos que funcionaban como auténtica nobleza local y dirigían unas comunidades de Villa y aldeas, o de Villa y Tierra.”

MARTÍNEZ DÍAZ, Gonzalo. Las Comunidades de Villa y Tierra de la Extremadura Castellana. Editora Nacional Madrid 1983. Su lectura es obligada para entender este importante fenómeno.

Sobre la existencia y desarrollo actual de esta figura asociativa municipal manifiesta SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local Tecnos. Madrid 3ª Edic. Año 1996. Pág. 112 “El T.R. (art 37) ha remitido a las normas consuetudinarias la regulación de las entidades conocidas como mancomunidades o comunidades de tierra, o de villa y tierra, o de ciudad y tierra, asociados, reales o señoríos, universidades, comunidad de pastos, leñas, o análogos, sin perjuicio de la acomodación de sus presupuestos, cuentas y balances a lo dispuesto en la legislación de régimen local.

El R.O.F. remite, por su parte, a lo previsto en sus normas tradicionales o consuetudinarias o en sus estatutos .

Estas comunidades existen en Navarra, Aragón, Castilla la Mancha, Castilla y León y Extremadura.”

⁷⁸ SOSA WAGNER, Francisco. “La Organización Municipal”. Documentación Administrativa. Año 1991. n° 228 pág. 6. Idea que expresa este autor en la presentación del número de esta revista dedicado con carácter monográfico a este tema.

Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación, que gestionan con autonomía los intereses de sus miembros.

Las leyes deberán ir encaminadas a garantizar que las Entidades Locales, tanto los Municipios, como las Provincias y las Islas, adquieran competencias para garantizar sus propios intereses y lógicamente también en materia de seguridad.

Tal como manifiesta en el Preámbulo la Ley de Bases el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y por lo tanto al florecimiento de la vida local y solo cuando este hecho es una realidad alcanza desarrollo correcto la convivencia ciudadana.

Lo importante en las entidades locales es que son un conjunto de miembros que se asocia para satisfacer y dar solución a sus necesidades, no debe confundirse con la materialidad de sus calles, es por lo tanto la organización jurídica y social del núcleo urbano y de su entorno geográfico. Sin embargo la participación equilibrada e igualitaria de los ciudadanos en su gobierno no es una cosa que se regula y permanece constante, es fruto del esfuerzo de sus componentes por conseguirlo y mantenerlo.⁷⁹ Por eso cuando el Ayuntamiento, mediante sí o agrupándose, interviene para conseguir mayores cotas de seguridad está creando el medio idóneo para el correcto desarrollo de los derechos de los vecinos.

Si bien el municipio como entidad jurídica y organizativa comenzó siendo una concesión del Monarca, es con las Cortes de Cádiz donde se le reconoce como

⁷⁹ ORTEGA ÁLVAREZ, L. "Las competencias propias de las Entidades Locales." En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho municipal Op. Cit. Pág. 190

realidad institucional específica.⁸⁰ En este momento se produce una transformación tan importante que el espíritu de esa renovación se expande por todo el territorio nacional, alterando la situación estatutaria que tenían hasta ese momento los Ayuntamientos. Se pretende dar un contenido uniforme⁸¹ en todos ellos para evitar agravios comparativos, sin embargo la fuerte tendencia centralizadora impide un correcto desarrollo de las administraciones municipales.

Tanto en las reformas de Javier de Burgos a través de los Reales Decretos de 1835, otro de 14 de Julio de 1840, 30 de Diciembre de 1843 y 8 de Enero de 1845 que son todos ellos de carácter eminentemente centralista,⁸² como en las

⁸⁰ MOREL OCAÑA Luis. El Régimen Local Español. Cívitas Madrid 1988 pág. 234. "Precisamente en este momento se extingue lo que era un privilegio para generalizar esa institución."

SOSA WAGNER, Francisco. "La Organización Municipal." Documentación Administrativa n° 228 año 1991. pág.5 dice que "a principios del siglo XIX es cuando la nueva estructura municipal cobra vida para sobreponerse como conquista revolucionaria de primer orden, al tejido social territorial del Antiguo Régimen"

⁸¹ PARADA VÁZQUEZ, Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Pons. Madrid 1994 pág. 204 "La legislación del Régimen Local desde las Cortes de Cádiz a nuestros días se hicieron para sujetar a los Ayuntamientos a reglas fijas y uniformes"

⁸² NIETO GARCÍA, Alejandro. Los Primeros pasos del Estado Constitucional. Ariel Barcelona. 1996. Pág. 88. "El sistema Administrativo de la Monarquía absoluta se desenvolvía en dos niveles un escalón local, en el que se desarrollaban tareas Administrativas generales, y un nivel estatal que, además de dirigir a todos los órganos, realizaba determinadas actividades públicas sectoriales".

"A partir de 1833 se pusieron manos a la obra para desmontar este sistema y sustituirlo por el nuevo"

Pág. 89 "El primer principio era el de la unidad. Los hombres del siglo XIX vivían obsesionados por el recuerdo de la fragmentación de la monarquía absoluta y, al tiempo, deslumbrados por el ejemplo revolucionario francés"

Pág. 90 "En el fondo, moderados y progresistas estaban de acuerdo con la centralización; pero en este punto la diferencia de grado era fundamental y terminó separándoles radicalmente.

POSADA HERRERA, citado por NIETO GARCÍA, ALEJANDRO, Op. Cit Pág. 94 "Para que la Administración produzca sus verdaderos resultados y contribuya a la ejecución justa e igual de las leyes, es necesario que todos los extremos de esta jerarquía administrativa

disposiciones que a lo largo del resto del siglo XIX y XX se producen, llevan entre sus planteamientos las siguientes pretensiones:

- El municipio es una asociación natural que aspira a su autonomía
- Se reconoce la diversidad de la vida local, especialmente las entidades menores, contemplando las relaciones entre ayuntamientos y abriendo la posibilidad a mancomunidades así como las agrupaciones forzosas de municipios.
- El Ayuntamiento debe ser gobernado democráticamente .

Estos planteamientos, si bien fueron aspiraciones de bastante de la legislación municipal, la realidad por el contrario, muchas veces, se preocupó más para el control de los propios Ayuntamientos, que para la madurez democrática de los mismos. La intervención de ellos en la seguridad, que había sido una realidad a lo largo de muchos siglos, obviamente no fué un objetivo inmediato. Especialmente carece de importancia en la etapa de Franco, la cual se caracteriza, entre otros detalles, por el desconocimiento total del principio de autonomía de autonomía.⁸³

vengan a para a una mano, tengan una misma dirección y un movimiento de igual fuerza. Todos los Agentes de la Administración deben estar subordinados a una persona única a quien la Constitución concede el poder ejecutivo, que es el Rey”

SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local Tecnos Madrid 1996 (3º Edic) Pág. 30
“ A partir de 1937, disueltas las Cortes Constituyentes, la legislación de régimen local se va a convertir en un motivo de lucha abierta entre moderados y progresistas (aunque había otras banderas polémicas, entre las que pueden citarse la Ley electoral, la de imprenta, la de dotación del culto y clero, que trataba de restablecer las prácticas del Antiguo Régimen) Los motivos de disensión son muchos, pero hay uno, central, que es el eje de la polémica suscitada en la elaboración de la Ley de 1840, la elección de alcaldes, así como la posibilidad de destituir o suspender Ayuntamientos.”

⁸³ PAREJO ALFONSO, Luciano. Derecho Básico de la Administración Local. Ariel Barcelona 1988. pág. 50

El desarrollo histórico de estas entidades cristaliza en un ordenamiento nuevo con la Constitución de 1978 que se caracteriza por:

De acuerdo con el art. 137 de la C.E. el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas con una característica común, la autonomía para la gestión de sus propios intereses.⁸⁴

En el capítulo segundo de ese mismo título⁸⁵ dedicado a la Administración Local se enuncia como entes territoriales que lo constituyen: los Municipios, las Provincias y las Islas.

Por su parte la LRBRL dice de estas tres instituciones, que son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación en los asuntos públicos.

Es tal la importancia de su cometido que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas deberá respetar este hecho atribuyéndoles las competencias que proceda para que este planteamiento genérico sea una realidad.⁸⁶

B.- Las Entidades Locales no territoriales y la seguridad

Si queremos que los Entes Locales participen en la seguridad, especialmente

⁸⁴ MORELL OCAÑA, Luis. op. cit. pág. 110. En él apunta como la Constitución de 1978 en relación con el Régimen Local supone un evidente avance ya que lo plantea no solo como un grupo de colectividades autónomas asentadas sobre un propio territorio, sino como parte integrante de la organización territorial del propio Estado.

⁸⁵ C.E. arts 140 y 141.

⁸⁶ Arts. 1 y 2 de la LRBRL.

después de las sentencias del T. C.⁸⁷ en esta materia, no podemos olvidar que ellos están divididos en dos grupos:

1º Las Entidades locales territoriales propiamente dichas cuyo cupo debe considerarse cerrado:

- Municipio
- Provincia
- Islas

2º Las Entidades que sin considerarse territoriales propiamente dichas puede gozar, en determinados momentos del carácter de Entidad local ⁸⁸:

- Entidades territoriales inferiores al municipio, instituidas o reconocidas por las CC. AA.
- Comarcas y otras agrupaciones de municipios.
- Áreas Metropolitanas
- Mancomunidades de Municipios

El poco interés que, con excepciones bien conocidas, ha suscitado el estudio de estas Entidades contrasta, sin embargo, con la importancia cuanto menos numérica, de las mismas, constituyendo un especial y peculiar agrupamiento de individuos en una parte determinada del territorio municipal, y que adquieren

⁸⁷ Estas Sentencias del Tribunal Constitucional a propósito de las intervenciones de las Comunidades Autónomas en materia de seguridad y los entes supra municipales serán estudiadas en dos capítulos específicos destinados a este tema.

⁸⁸ Art.. 4. 2 de la LRBRL

relevancia jurídica en la medida en que ostentan la titularidad de determinados intereses peculiares, que son el patrimonio de la Entidad. Por eso muchas veces la entidad territorial inferior al municipio aparece como una organización personalizada.⁸⁹

No obstante, debemos tener presente, que todos los entes territoriales desde la Constitución de 1978 y legislación que en esta materia la desarrolla, están dotados de una serie de principios, que se deben considerar como informadores del nuevo régimen local en España y que tanto los Entes locales territoriales como los no territoriales deben tener y éstos son:

- El principio de elección democrática de sus miembros como parte integrante de su organización.

- El principio de autonomía, en el sentido de capacidad de autodeterminación para la gestión de sus propios intereses.

- El principio de coordinación como contrapeso al de autonomía, que debe estar puesto al servicio de la unidad del Estado.

- Que los entes locales son Administración pública -posiblemente cuestionable en lo municipios muy pequeños- lo que supone que debe darse en cualquier parte del territorio la igualdad, la libre circulación, la objetividad en la prestación de los servicios, la proporcionalidad, la legalidad y la eficacia administrativa.

- La existencia de entes locales además de los estrictamente territoriales, que

⁸⁹ MENÉNDEZ GARCÍA ,P. "Las Entidades Locales Menores." En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado DE Dº Municipal Op. Cit. Pág.. 1013.

aparecen como números clausus .

- Dada la existencia de unas competencias que la Constitución considera exclusiva del Estado y otras de las Comunidades Autónomas, existe una difícil incardinación de las entidades locales en el Estado y en las Comunidades Autónomas.⁹⁰ Mucho más compleja es la ubicación de los Entes Locales no territoriales a pesar de que pueden ser escalones intermedios en la prestación correcta de determinados servicios.

Hay que destacar el avance que supone el reconocimiento del carácter de entidad local tal como se confiere a las entidades no territoriales otorgándolas las "prerrogativas" genéricas de Entidad Local⁹¹, siempre que reúnan esos mínimos requisitos, que se reservan para la normativa específica de las comunidades autónomas.

Por eso las Entidades locales territoriales, previstas en el artículo 3. 1 de la LRBRL, y las no territoriales, cuando cumplan los requisitos exigidos en el art. 4. 2 de la citada Ley, tendrán en su calidad de Administraciones públicas las siguientes prerrogativas :

- La potestad reglamentaria y de organización.
- La potestad tributaria y financiera.
- La potestad de programación o planificación.
- La potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de

⁹⁰ LLISET BORRELL, Francisco. Manual de Derecho Local. Editorial Abella. Madrid 1985
pág. 105

⁹¹ MORELL OCAÑA, Luis. Curso de Dº... Op. cit. pág. 57

oficio de sus bienes.

- La potestad de legitimidad y ejecutividad de sus actos.
- La potestad de ejecución forzosa y sancionadora
- La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos
- La inembargabilidad de sus bienes y derechos.

Estas características ponen de manifiesto que el ejercicio de la autoridad y la garantía de la seguridad pueden ejercitarse con toda perfección desde ellas y que los planteamientos contrarios a su intervención en esta materia, obedece, más a criterios políticos, que jurídicos y de organización.

Si bien el carácter de Entidad Local territorial solamente alcanza a los entes previstos en el art 4, 1, las no territoriales también tendrán el de Entidad local cuando así lo reconozcan la legislación de las Comunidades Autónomas⁹². Con lo que traslada la legislación autonómica la posibilidad de otorgar estos privilegios.

Este dato es importante tenerlo presente, pues es obligada referencia cuando hablemos de la posibilidad de participación de los Entes no territoriales en materia de seguridad y las restricciones que en esta se están desarrollando. Por eso cuando las Entidades del Art.. 4.2 adquieran el carácter de territorial, están siendo equipadas para prestar correctamente todos los servicios, entre ellos también los de seguridad.

La Constitución concibe la Administración Pública como una estructura en la que se incardina una pluralidad de sujetos, y una parte de este conjunto de entes

⁹² SOSA WAGNER, F. "Los Principios del nuevo Régimen Local."_En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal. Op. Cit. Pág.. 125.

administrativos son las Corporaciones Locales.

La homogeneidad de la normativa local, aspecto que anteriormente hemos enunciado y que comentaremos más adelante, es una de las limitaciones que más han condicionado el ser de los municipios. Así el Derecho local contemporáneo ha llevado a cabo una simplificación inadecuada del modo de ser de estas Entidades Locales. de tal manera se ha pretendido crear la uniformidad en estas instituciones jurídicas que son las colectividades locales, que se ha ignorado sus peculiaridades, sin matizar los distintos atributos que a unas y a otras le separan en la realidad. Esto ha provocado una de las grandes paradojas del Derecho Público, mientras que a cualquier grupo que se quiera asociar para cualquier finalidad se le proporciona amparo e identidad jurídica, éste se retira a las colectividades locales que no reúnan determinados requisitos.⁹³

Una manifestación de las limitaciones de estas Entidades Locales está en su propio origen, pues siempre se encuentran con una realidad organizada y que muchas veces no responde cada Ayuntamiento a la voluntad organizada de sus miembros, sino que es fruto de una realidad que escapa a lo que de ella esperan y quieren sus integrantes.

Estos condicionantes están también sometidos al hecho de que, en muchos casos, la autonomía política de los Entes Locales ha sido cuestionada reduciéndola a la meramente Administrativa.⁹⁴

⁹³ MORELL OCAÑA, Luis. Curso de Derecho.. Op. cit. pág. 48

⁹⁴ La Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de Febrero de 1981 contrapone la autonomía política de las Comunidades Autónomas con la Autonomía Administrativa de los Entes Locales. Sin embargo actualmente la autonomía política de los Entes locales es

Sin que puedan negarse que en los entes locales se da también una tensión institucional política y existen evidentes aspectos políticos de la vida local.⁹⁵

El Tribunal Constitucional ha manifestado reiteradamente que cada organización territorial dotada de autonomía, es parte de un todo y que en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente en éste donde alcanza su verdadero sentido, ya que la raíz misma del Estado autonómico postula la necesaria articulación entre unidad y diversidad (Sentencia de 8 de Noviembre de 1984) Todo esto adquiere más sentido cuando se tiene presente que el ámbito competencial no ha sido desarrollado por la Constitución como ocurre con las Comunidades Autónomas y el Estado, sino que

mayoritariamente admitida. En esta línea se manifiesta LLISSET BORREL en Manual de Derecho Local. El Consultor 1985. pág. 40 "Estas afirmaciones no son sin embargo contradictorias con el indudable aspecto político que ofrece la composición representativa de los entes locales."

Igualmente ponen de manifiesto esta idea otros autores como ORTEGA ALVAREZ, Luis. BANDRÉS SANCHEZ CRUZAT, así como otros que enuncio en el capítulo específico dedicado a este tema.

⁹⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. El régimen Constitucional de las Competencias Locales. INAP Madrid 1988 pág 24 " De la propia Constitución se extrae que la Autonomía local no es mera autonomía administrativa, sino que -dentro de su ámbito- también es autonomía política"

"Autonomía política significa que todos los Entes tienen una potestad propia de dirección político-administrativa".

Este tema polémico se ha resuelto en Italia mediante recientes cambios en la legislación Ley de 8 de Junio de 1990. En este sentido puede verse VANDELLI, L. El Poder Local. INAP. Madrid 1992 pág 90 a 104.

RUIZ - RICO RUIZ "El ordenamiento de la autonomía local en Italia y la reforma del Sistema electoral" Revista Vasca de Administración Pública nº 37 año 1993 Septiembre-Diciembre págs 57-83 pág 58 " Entre los aspectos más significativos que introduce la ley 142 puede mencionarse la concesión a las entidades locales de una potestad originaria de carácter estatutario, a través de la cual se pretende otorgar a aquellas un margen de autonomía para su propia organización interna: atribuciones y competencias de los órganos de gobierno locales, ordenamiento de sus oficinas y servicios públicos, instrumentos para la participación ciudadana, formas de colaboración entre Municipios y Provincias, acceso de los administrados a la información y a los procedimientos administrativos."

es preciso acudir a la legislación ordinaria para ver el alcance que efectivamente tiene el mismo.⁹⁶

Sin embargo los Entes Locales territoriales así como los no territoriales están obligados a satisfacer una serie de demandas de los ciudadanos que en definitiva son la razón de su existencia, y precisamente la creación de estos últimos tienen su sentido, tanto en cuanto colaboren a dar mejor respuesta a los ciudadanos.

Ellos son parte de lo que se ha venido en denominar por algunos autores como parte del subsistema administrativo que el Estado como comunidad compleja materializa, llegando a manifestar que las Corporaciones locales constituyen el único reducto democrático de la Administración pública. "Principio democrático como informador de la organización Administrativa local frente al principio burocrático como informador de la organización administrativa estatal."⁹⁷

Los Entes Locales, todos ellos,⁹⁸ deben ser considerados con las peculiaridades y principios de los territoriales, en el sentido de que gozan de una capacidad jurídica para atender cualquier tipo de intereses peculiares, hecho este que les diferencia de los institucionales. El tener el carácter de territorial supone además que el Estado a través de ellas desarrolla su actividad, convirtiendo a éstos en brazos ejecutores del mismo, en muchos casos, sustituyendo y actuando como si se tratara de hecho en su Administración Periférica.

⁹⁶ CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, FERNÁNDEZ GARCÍA Juan Jesús, y otros. Manual de Derecho Administrativo II, Universitas. Madrid 1995. pág 199.

⁹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y FERNÁNDEZ Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo I Madrid 1988 pp 28. Igualmente lo pone de manifiesto LLISSET BORREL en op. cit. pág. 43.

⁹⁸ Tanto los previstos en el, art 3.1 como los del art. 3.2 de la LRBRL.

El Estado democrático necesita descentralizar para garantizar que todas sus aspiraciones y compromisos con los ciudadanos lleguen a los mismos. Los Entes locales representan la garantía de que las minorías territoriales ven satisfechas sus necesidades.

Bien es cierto que las Entidades locales en este momento han quedado constitucionalmente apartadas del reparto de competencias que hace el Estado y Las Comunidades Autónomas. Esto, obviamente, no quiere decir que los Municipios, Provincias e Islas además de los no territoriales no puedan aportar actividad siendo protagonistas lo que no ofrece ninguna duda si se observa la LRBRL.

Sin embargo si bien la obligación de asumir competencias, que es tremendamente clara de acuerdo la LRBRL, este hecho, a veces, ha quedado desdibujada su importancia por determinadas leyes sectoriales, como ha ocurrido en los temas de seguridad.

La actividad de los Entes territoriales en materia de seguridad si bien es evidente y parece lógica, actualmente se le otorga un papel secundario. A lo largo de este trabajo observaremos como algunos Entes locales han sido capaz de desarrollar una labor importante en el desarrollo de esta materia muy por encima de sus posibilidades.

No obstante en este momento está en regresión el interés por "lo público" y parece que la capacidad de acercarse a las necesidades del ciudadano de estas administraciones no interesa ser aprovechada.

A esto han colaborado, evidentemente, las Sentencias del Tribunal Constitucional, negando de forma reiterada las posibilidades de mancomunarse para

la prestación de este servicio y resaltando más la importancia de preservar la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad, que dar correcta solución a los problemas del vecino.

Sin embargo no debía de olvidarse que la potestad de autoorganización de los entes locales de acuerdo con el propio Tribunal Constitucional,⁹⁹ es una garantía institucional que supone el derecho de la Comunidad Local a participar a través de órganos propios en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y los supralocales en el contexto de tales asuntos o materias.¹⁰⁰

Todo ello teniendo presente que la Administración local no es simple sino plural y está integrada de un conjunto homogéneo de entes que operan una descentralización de la Administración pública, a cuya unidad, en definitiva han de reconducirse, por imperativos de eficacia y de coordinación.

Esto nos obliga a asumir que las Entidades Locales en materia de seguridad han de participar de forma activa en ella, estableciéndose que este servicio debe realizarse mediante lo que en la Constitución se plantea como coordinación de todas las Administraciones, que persigue la integración de todos ellos en el objetivo común.

⁹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 84/82

¹⁰⁰ PAREJO ALFONSO Luciano. La Potestad de autoorganización de la Administración Local. Documentación Administrativa. año 1991 n° 228 pág. 13

PRIMERA PARTE

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

I.- LA SEGURIDAD EN LOS MUNICIPIOS PREVIO AL ESTADO MODERNO.

El origen del concepto moderno de la Policía como defensora de los *derechos y libertades de los ciudadanos* puede ser trasladado a diversos momentos históricos, si bien se plantea el problema de que solo los titulares de esos derechos y libertades que eran minorías, son los que se encontraban protegidos por ellos.

La existencia de un Cuerpo de Policía en términos parecidos a los que nosotros conocemos es fruto de una evolución importante en el concepto de los derechos fundamentales. El derecho a la seguridad pública como una conquista general, *está asociada a otra serie de derechos que la humanidad ha ido consiguiendo a lo largo de su historia.*

A medida que el concepto de titulares de derechos se va ampliando las fuerzas destinadas a protegerlos tendrán mayor número de "clientes" a quién atender.

En los primeros momentos la seguridad y la defensa de los derechos y *libertades solo le correspondía al que tenía esos derechos.* La defensa de los bienes es solo para aquellos que los tienen. Por eso las "fuerzas armadas" al servicio de los respectivos señores son los primeros policías. Planteamiento que explica por que la milicia debía desempeñar un importante papel como elemento policial.

Por eso la policía moderna va asociada a una serie de logros sociales, entre ellos el de la propiedad, el derecho a la vida independiente de la del Señor, que tiene sus comienzos con el Estado Moderno.¹⁰¹ Solo cuando los que viven en un Estado empiezan a tener intereses distintos de los del Señor y entre ellos empieza a haber conciencia de que esos bienes deben defenderse empiezan a tener sentido los institutos armados.¹⁰²

No podemos olvidar con Vincens Vives, que uno de los elementos más importantes y condicionador de la vida de las sociedades medievales es la inseguridad. " Mientras el Estado es capaz de garantizar el estatuto jurídico y los bienes de las personas, la evolución social no se apartó de la línea clásica. ... Cuando se produce el choque de las invasiones germánicas, la sensación de desamparo en que se sintieron los pueblos de Occidente fué un catalizador activo del ambiente social que había de surgir muy pronto." ¹⁰³

Este hecho además de condicionar la ordenación social de este momento va a ser el determinante del futuro. Toda la estructura feudal y señorial, que va a ser una de las características de esta época, es la que va a determinar qué individuos

¹⁰¹ PIRENNE Henri. Las ciudades en la Edad Media. Alianza Editorial. Madrid. 1975. "Por lo general el Presidente del Tribunal, el alcalde, oidor etc, es un oficial del Señor. Sin embargo es la ciudad la que decide su elección. En cualquier caso posee una garantía en el juramento que debe prestar en el sentido de respetar y defender sus privilegios" pág. 133

¹⁰² PIRENNE Henri. Las ciudades... op. cit. pág. 112- 113 " En la edad media ocurrió lo que viene ocurriendo con frecuencia desde entonces: los que se beneficiaban del orden establecido se comprometían a defenderlo no solo y no tanto quizás, porque protegía intereses, sino porque les parecía indispensable para la conservación de la sociedad.. .. el burgués pretende además el establecimiento en la ciudad de una paz. Nada más ajeno al espíritu de los burgueses primitivos que una concepción de los derechos del hombre y del ciudadano."

¹⁰³ VINCENS VIVES, Historia de España y América. Editorial Vincens Vives Barcelona. 1972 Volumen Iº pág 257

son los titulares de esos derechos y quiénes, dadas sus características, pueden demandar seguridad personal.

El desarrollo tardío del comercio es también una consecuencia de la falta de paz y seguridad medieval, que en el caso de la península se ve acrecentada por las luchas de reconquista

En la época antigua los vigilantes de ese "orden público" o "seguridad personal" se identifican con los que han de defenderle del enemigo externo. No se concibe un cuerpo armado distinto del que defiende los intereses del Señor.

El atentado a la propiedad privada, robo o hurto es una alteración del orden establecido y consiguientemente será competencia de aquéllos que defienden al Señor de los ataques interiores y exteriores.

En la Edad Media el concepto de "Administración"¹⁰⁴ es un concepto muy amplio y la mentalidad medieval no hace distinción entre el personal destinado a realizar un interés público del que se encarga, de los intereses privados del Señor.¹⁰⁵ La actividad "administrativa" tiene en todo el occidente europeo un acusado carácter privado, siendo muy difícil de distinguir la Administración del Estado de la

¹⁰⁴ Si bien el término Administración no es equiparable con el actual, tanto VINCENS VIVES en Historia de España y América, como GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis, Op. Cit. o ESCUDERO, J. Antonio, Op. Cit. utilizan esta palabra para designar la gestión de lo público. En el caso del Profesor ESCUDERO cita "Administración frente a la Magistratura o al Ejército" pág 294.

¹⁰⁵ Este planteamiento se mantiene en muchos aspectos incluso bien entrada la Edad Moderna así lo pone de manifiesto en su obra KAMEN, Henry. Felipe de España Siglo XXI 9ª Edic. Madrid 1998 pág 13 "Gobernar en aquellos días era más simple de lo que es en la actualidad. Las áreas en las que el Estado tenía competencia eran limitadas, no existía una burocracia propiamente dicha y el principal cometido del rey era cobrar algunos impuestos para mantener la paz o financiar la guerra".

correspondiente a la Casa o Corte del Príncipe.¹⁰⁶

La identificación entre los intereses del señor con los de sus súbditos hizo que a lo largo de mucho tiempo estos no tuvieran prácticamente intereses, especialmente cuando los administradores de ellos se encontraban lejos y era difícil, poder hacer llegar sus quejas y preocupaciones.

Si bien los "Oficiales Públicos" -nombre genérico que podemos dar a los encargados de hacer respetar los intereses del Señor en todos los territorios- eran controlados periódicamente, especialmente, en el momento de su cese, sobre la conducta desarrollada en el ejercicio de su cargo, la distancia y las dificultades de comunicación, así como de preparación para hacerlo es lo que convierte en imposible la posibilidad de exigir las responsabilidades a los administradores. Estos mismos "funcionarios" serán los encargados de operar la transformación de representantes de los intereses patrimoniales del señor en gestores de lo público.¹⁰⁷

Es a partir del siglo XIV cuando se trata de delimitar la confusión entre los Oficiales públicos de la Administración del Estado y los servicios domésticos de la Corte. Especial interés tiene, en cuanto al desarrollo de esta separación "Las Ordenations" de Pedro el Ceremonioso de 17 de Octubre de 1344, donde se distingue el carácter doméstico y palaciego de algunos cargos, frente al público de

¹⁰⁶ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis. Curso de Historia de las Instituciones españolas. 5º Edición. Revista de Occidente. Madrid 1977. pág 485.

¹⁰⁷ GARCÍA DE CORTAZAR, J.A. Historia de España. La Época Medieval. Alianza Universidad. Madrid 1977 pág. 299 " Se observa así la paulatina transformación en públicos de una serie de funcionarios privados, que, de este modo, extienden sus antiguas funciones, limitadas hasta entonces al servicio del palatium. Como enviados de esta embrionaria administración central aparecen los merinos y los vegueres "

otros.¹⁰⁸

Sin embargo este proceso que empieza a desarrollarse en este momento, sufrirá aún muchos avatares hasta llegar a alcanzar nuestros actuales planteamientos.

El destinar personal a la represión de los infractores es una manifestación de que la compleja vida administrativa medieval va madurando en una necesaria especialización administrativa. Sin embargo, esto no quiere decir que no tengamos antecedentes de determinado servicio de seguridad, cuya manifestación es muy variada, en esta etapa anterior al Estado moderno, donde la delincuencia común era perseguida de muy variado modo.¹⁰⁹

¹⁰⁸ GARCÍA DE CORTAZAR, Op. Cit. Pág. 444 "Pedro IV bajo el título de Ordenations palatines y, en segundo lugar, la creación de una burocracia centralizada hasta donde podía serlo en esta época en el que la corte era trashumante, las comunicaciones muy difíciles, la financiación del aparato administrativo muy costosa"

REGLÁ CAMPISTOL, Juan. Historia de la Edad Media Tomo II. Edit. Montaner y Simón. Barcelona 1971 pág. 161. "Sobre la colaboración de los Gremios en la tarea de apoyo al consejo de la Ciudad en sus tareas específicas de policía de los mercados y de las industrias, y cuidan de la aplicación de los acuerdos."

GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Op. cit. pág 496

¹⁰⁹ ESCUDERO, J.A. Curso de Historia del Derecho. Madrid 1985 pág. 300 "la organización municipal de la ciudad musulmana fué regida por un prefecto o zalmedina (*sahib al-madinah*) entre cuyos muchos poderes destaca la función de policía y vigilancia del orden público. Bajo su mandato, una serie de guardias custodiaban el pacífico desenvolvimiento de la vida diaria en el marco habitual de la urbe"

GARCÍA DE VALDEAVELLANO Luis. Curso de Historia de las Instituciones. Rev de Occidente Madrid 1973. pág 667. " En el periodo del califato, la magistratura del *Sahib al-shurta* se desdobló en tres oficios diferenciados y mientras el *Sahib al-shurta* y a sus delegados se les atribuyó, según parece la autoridad y la jurisdicción sobre las clases superiores de la población ciudadana, correspondió a otros dos *shurta* o guardias urbanas y a sus respectivos jefes, el cuidado de mantener el orden entre las demás clases sociales de la ciudad y el de imponer correctivos a quienes lo perturbasen."

El "delegado del rey" en el territorio encarnaba este poder público y tenía grandes atribuciones políticas, judiciales y militares, teniendo por objetivo fundamental de su cargo "la protección y el mantenimiento de la paz pública"¹¹⁰

Los oficiales del rey en la Administración territorial eran auxiliados por los oficiales subalternos, que recibían el nombre de "sayones", los cuales entre sus competencias tenían la de prender a los malhechores y ejecutar las penas corporales. Dado su carácter eminentemente represor y su misión ejecutiva, especialmente en materia fiscal, hizo que su figura no fuera muy considerada.

Otro elemento que altera la Administración territorial es el hecho de que muchos municipios y sus alrededores alcanzaran una importante autonomía, dando lugar en los reinos de Castilla y León a las Comunidades de Villa y Tierra. De la misma manera influye el incremento de los señoríos independientes, que dan a la Administración territorial una dimensión nueva.

Figura importante en el siglo XII en materia de seguridad y orden es el "merino" el cual según Las Partidas era el encargado de hacer justicia sobre algún lugar señalado ¹¹¹ o bien dar por hecho lo que otros juzgan ¹¹² . El término "merino" menor tiene su equivalente en Cataluña con "el Batlle".

¹¹⁰ ESCUDERO, J.A. Op. Cit. Pág 299 "Los gobernadores de las provincias.. Nombrados con carácter indefinido, solían ser relevados del cargo con cierta facilidad. Quienes permanecieron en él cierto tiempo, a veces por regir provincias alejadas y de más difícil control, se convirtieron en poderosos autócratas y dueños de tierras y riquezas"

GARCIA DE VALDEAVELLANO, "Op. Cit." pág 534

¹¹¹ Las Partidas (Partida II, 9,23)

¹¹² ALFONSO X EL SABIO, Especulo. IV, 3 Introducció

No podemos por menos que estar de acuerdo con VALDEAVELLANO cuando citando a Hinojosa dice" El municipio Medieval ha sido el precursor del Estado moderno. El suprimió las trabas jurídicas que separaban las varias clases sociales y daban el carácter de privilegio a la libertad civil y a la participación en la vida pública. Los grandes principios que informan la vida contemporánea, la libertad de la persona, de la propiedad y del trabajo, la inviolabilidad del domicilio, la unidad de fuero, la igualdad de derechos civiles y políticos, en suma tuvieron su primera realización práctica en la esfera limitada por los muros del municipio"¹¹³

En esta línea, debe admitirse como elemento importante, que el municipio medieval llegó a ser un órgano jurídico que atendía a todos los fines de la vida. La administración de esas ciudades se hizo mediante el Concejo o Concilium, que era simplemente la comunidad actuando consuetudinariamente en materia de vida e interés de todos.¹¹⁴

Estas colectividades, ciertamente complejas, dan lugar posteriormente a los Municipios, que adquieren una autonomía político administrativa, mayor o menor según los casos. Estos núcleos de población que se unen por diversos motivos, dan lugar a los municipios medievales. Entre los deberes que obligaban a los vecinos de los núcleos medievales está el de desarrollar determinadas acciones, entre otras, la de perseguir a los delincuentes dentro del término vecinal.

¹¹³ GARCÍA DE VALDEAVELLANO. Op. cit. pág. 531

¹¹⁴ GARCÍA DE CORTAZAR, J.A. Op. Cit. pág. 217 " La asamblea o concilium es la fórmula más antigua de regimiento de cualquier agrupación humana; su función es entender en los asuntos que afectan al desarrollo de tal comunidad. Ejemplo de esta organización los encontramos en todas las entidades de población peninsulares, aunque en cada una de ellas la atribución de competencias del *concilium* variará."

Sin embargo, el término municipio es muy amplio, no representando siempre una misma realidad, debiendo distinguir entre los urbanos y los rurales y los situados en Castilla o León frente a los situados en Aragón o Cataluña. Empero lo que sí se puede admitir, como elemento general y característico es la existencia de un consejo-concilium o grupo de "prohoms del consell". Este organismo tenía como elemento constitutivo el preocuparse por la ordenación de la vida económica de la localidad, policía de comercio y mercado, fijación de pesos y medidas, pudiendo establecer multas, e incluso penas corporales.

Estas competencias del Concejo se van consolidando e incluso ampliando, realizándose mediante la designación de algunos miembros del Concejo para que las desarrollasen. A los encargados de desarrollar esas gestiones concretas con carácter eventual se les denominó "síndicos" "probi hominis" "zabazoques" o "alcaldes". Esta figura fué consolidándose a medida que se iban haciendo cada vez más permanentes sus intervenciones. Llegando con la madurez de los municipios, a la denominación permanente de ser un encargado de ejecutar lo acordado en el Concejo, lo que da lugar a la figura permanente del "Alcalde".

Sin embargo, la estructura municipal castellano- leonesa no fué igual que la catalana, teniendo peculiaridades que lo distinguían.

Así en Castilla, León, Navarra y Aragón "los municipios se les puede considerar ya en el siglo XIII, entidades de derecho público, con jurisdicción y autonomía, constituida por el Concejo Local y regida y administrada por sus propios

magistrados y oficiales" ¹¹⁵ Siendo tal su importancia, que llegaron a ser un terreno autónomo e independiente para la gestión de sus intereses. ¹¹⁶

Muchas veces en Castilla se unió a los centros de población la comarca que les circundaba o "Alfoz" e incluso otros núcleos de población dando lugar a las Comunidades de Villa y Tierra. Concejos urbanos que con el objetivo de repoblar, tienen como misión organizar el aprovechamiento de pastos y agrícola de la zona.

Para el desarrollo de la vida del concejo se van nombrando oficiales o aporteados que tienen distintas ocupaciones dentro del municipio encontrando entre otros:

- El mayordomo que cuidaba de la administración e intendencia municipal.
- El almotacén que se encargaba de la vigilancia e inspección de las medidas y comerciantes, sucesor de los antiguos "zabazoque"
- Los aparitores o andadores, los cuales tenían por cometido ser mensajeros

¹¹⁵ REGLÁ CAMPISTOL, Juan. Historia de la Edad Media. Montaner y Simón S.A. Barcelona. 1971 Pág.. 157 "A mediados del Siglo XIII existe, desde el punto de vista institucional, una situación de equilibrio entre los cuatro poderes principales. El señorío se encuentra en decadencia, pero la nobleza todavía tiene un poder considerable. La ciudad ha adquirido toda su importancia y ha rematado el proceso de sus instituciones en el régimen municipal."

Pág.. 160 "La constitución de estas fué una obra de marcado carácter revolucionariola burguesía reclama un estatuto jurídico particular y, una vez obtenido, quiere regir la ciudad mediante organismos representativos competentes: el gobierno municipal"

¹¹⁶ ESCUDERO, J.A. Curso de Historia del Derecho Madrid 1988 pág. 586 "La cierta autonomía que disfrutaron los municipios de realengo, no impidió desde un principio que el monarca tratara de fízcalizarlos a través del A señor de la ciudad" (*dominus villae*), del merino y de los jueces y alcaldes del rey. A despecho de ellos, esa autonomía creció, iniciando la que se ha denominado curva de libertades municipales. Su arranque puede situarse en las primeras concesiones a los concejos en los inicios del Siglo XI alcanzando el apogeo ese autogobierno municipal a mediados del siglo XIII, para agotarse luego ante el acoso regio y fenecer en el siglo XIV bajo el reinado de Alfonso XI."

y ejecutar las sentencias y la custodia de los presos

- Los alguaciles, que cumplían las órdenes de los magistrados municipales, prendían a los delincuentes, tomaban prendas, actuaban de ejecutores de los fallos y decisiones del Alcalde.

Los montaneros, deheseros y viñadores de acuerdo con la vigilancia que se les encomendase.

A pesar de ello los grandes municipios castellanos aragoneses tenían milicias propias que no eran cuerpos armados permanentes y tenían por objeto actividades de carácter eminentemente militar, defendiendo la ciudad o villa.

En Cataluña la autoridad del "Veguer", como representante del Señor, es compartida con la de los "prohoms", que rigen la vida local con el nombre de "consols". La complejidad municipal y la importancia de los municipios hace que cada día accedan a los cargos de consell sólo los más preparados con lo cual se va produciendo una selección en favor de los ciudadanos más ricos. "Sustituyéndose el concejo abierto de la alta Edad media, por el gobierno de una minoría aristocrática, integrada por los caballeros y burgueses más ricos de la ciudad"¹¹⁷

El Consell fué el órgano esencial de los municipios del tipo Catalán y viene a sustituir a la antigua asamblea vecinal. Sin embargo este hecho que puede apuntar a la autoridad compartida es en realidad otra y es especialmente en los municipios más importantes, donde el Consejo y los Magistrados, actuaron con

¹¹⁷ GARCÍA DE VALDEAVELLANO Op. cit. pág 548

mayor independencia.

El poder que iban adquiriendo los municipios, obviamente era en detrimento del poder real, con lo cual se ve una clara tendencia de los reyes a intervenir en la política de las ciudades. Dándose este hecho especialmente en las ciudades más importantes o en aquéllas donde la constitución de Hermandades entre varios concejos suponían una amenaza para la autoridad real. Sin embargo se dió la paradoja que mientras en las villas y ciudades grandes los delegados de los reyes intervenían, no lo hacían en los pequeños por carecer de interés real, con lo que, mientras en los municipios grandes se cortaba la tradición democrática, subsiste en los municipios rurales el sistema democrático de "Concejo abierto".

Es con Alfonso XI¹¹⁸ cuando se obliga a sustituir en determinadas ciudades la facultad de elegir a sus representantes, atribuyendo esta facultad a los regidores, los cuales eran nombrados por el rey. Este hecho, que supone un claro atentado contra la autonomía municipal, se potenció cuando se nombran en determinadas ciudades los "pesquisidores", los cuales eran inspectores mandados por el Rey investidos de facultades inspectoras en el gobierno municipal.

Las materias de las cuales entendían los municipios en la etapa medieval eran obviamente las que a ellos afectaban. No obstante en algunos casos la autonomía municipal fué muy importante, dictando normas que regulaban el

¹¹⁸ ESCUDERO, J.A. Op. Cit. Pág. 587 "ó Fué en consecuencia Alfonso XI el verdugo de la autonomía municipal castellana?. La mayoría de los autores ha venido a coincidir en ello." "Así este monarca ordenó durante el bienio 1345-1346 la sustitución del concejo abierto en importantes ciudades castellanas como Burgos, León, Segovia y Madrid, por unas juntas de regidores designados directamente por él."

mantenimiento de la paz y el orden de la localidad, así como los servicios públicos municipales, la defensa de la ciudad y la organización de las milicias concejiles.

Entre las competencias del municipio se encontraba el mantenimiento de la seguridad pública, fruto de una minuciosa regulación de la vida local. Eminente labor de carácter administrativo y no penal, labor que desarrollan los Jueces, Alcaldes y Justicias. En este acontecer, estaban obligados a colaborar todos los vecinos.¹¹⁹

La economía del municipio se resolvía mediante recursos propios, pequeñas actividades municipales, multas a determinados infractores, algunos arbitrios e imposición al vecindario de algunas colectas extraordinarias. En lugar destacado en la obtención de beneficios estaban los bienes comunales.

En España se produce la normal evolución de justicia privada a Justicia Publica, es decir se pasa de la venganza del ofendido o de algún miembro de la familia a que el castigo lo imponga el Estado¹²⁰. El encargado de administrar Justicia en principio fué el Príncipe, pero cuando los municipios alcanzan autonomía, el juez

¹¹⁹ En el ordenamiento de Alcalá citado por XÍMENEZ DE SANDOVAL, Crispín. Las Instituciones de Seguridad Pública en España y Ultramar. Imprenta de Rivadeneyra. Madrid. 1858. Edición facsímil Edit. París Valencia 1996. Pág. 24. "Los merinos no deben consentir que ome que sea dado por malo, ó por encartado del Rey, ó del Merino, ó de algún conseio, que se acoja a campana, nin viva con ellos; e antes decimos que en cualquier lugar que lo fallaren, que lo deben prender e embiarlo al Rey, ó al conseio que lo encartó".

¹²⁰ ESCUDERO, J.A. Op. Cit. Pág.. 595. " En el período altomedieval predominó un sistema de justicia privada, según el cual los propios particulares velaban por el mantenimiento del orden jurídico y; caso de ser quebrantado, procedían a su reparación. Hasta el siglo XI fué así de frecuente que la persona ofendida o la familia tomaran la justicia por su mano, retomando la práctica germánica de la "venganza de la sangre" .. "A partir del siglo XI la realización de la justicia aparece como tarea principal del monarca, quien debe mantener en paz y sosiego al reino."

de la población es elegido por el Concejo. La complicación en la Administración de Justicia hace que se vayan imponiendo jueces profesionales conocedores del derecho. Este fenómeno se produce a la vez que el sistema acusatorio es sustituido poco a poco por el procedimiento inquisitivo o de oficio. Esto genera la figura de los encargados de investigar de parte del juez en el proceso con lo que aparece la necesidad de documentar lo que en el procedimiento se desarrolla, obviamente no es necesario recalcar, que esos pesquisidores no tienen mucho de parecido con los investigadores modernos. Ya Alfonso X impone no juzgar conforme al libre albedrío, sino hacerlo en base a las leyes y a los fueros.

Este hecho y otros de análogas características, que se producen en la última etapa de la edad media, hacen que si bien el derecho que sigue vigente es el de la época anterior, pero al combinarse con el nuevo romano-canónico y constituirse otro sistema de fuentes, y aumentar el desconocimiento del derecho local por parte de los jueces, los ordenamientos locales pierden importancia llegando en algunas zonas a desaparecer.¹²¹

El contrato entre rey y reino se convierte cada día más en el pacto de unos pocos privilegiados con el monarca. Fruto de esta pérdida de protagonismo de la mayoría y especialmente de los que más agraviados se sienten por ella, es la aparición de hermandades, cofradías y otros grupos, que se unen para la defensa de sus intereses. La naturaleza de estos grupos está basada en la imposibilidad de obtener esos planteamientos con carácter individual. Sin embargo no se puede decir

¹²¹ GARCÍA DE CORTAZAR José Ángel. Historia de España de Alfaguara. La Época Medieval. Alianza Editorial. Madrid 1977. Pág. 275.

que esos grupos tuvieran en general una importancia excesiva.

Por su carácter específico , ya que se dedicaban a la defensa de la paz publica y la persecución de los maleantes, debemos destacar las Hermandades¹²² como la Vieja de Toledo o Talavera o Ciudad Real, etc. Estas Hermandades fueron

¹²² MARTÍN J.L. en PERICOT GARCÍA, (Director) L. Historia de España. Gran Historia general de los Pueblos Hispanos. Instituto Gallach. Barcelona 1984 pág. 100 Las Hermandades. Aunque el nombre de Hermandad pueda aplicarse a toda unión de personas, ciudades o entidades sociales con intereses comunes, de hecho se reserva tradicionalmente esta denominación para las ligas o confederaciones de ciudades surgidas en momentos en el que la monarquía es incapaz de asegurar el orden y el mantenimiento de la justicia. Los concejos toman a su cargo la defensa de sus costumbres y privilegios y se constituyen en organismos hasta cierto punto independientes." " Las hermandades surgen en momentos de anarquía y desorganización, cuando el poder central no es lo suficientemente fuerte como para garantizar los derechos de los súbditos." "La supervivencia de las Hermandades está directamente relacionada con la recuperación del poder monárquico; sólo las que tienen una finalidad extrapolítica logran sobrevivir"

SANTAMARIA DE PAREDES, Vicente. Curso de Derecho Político 7ª Edición Madrid 1903, Editorial Ricardo Fé. Pág. 473" Los Elementos disgregados que constituían el Estado en los reinos de León y Castilla, y que con dificultad soportaban el yugo federal de la monarquía, propendían a unirse para mejor resistir en sus luchas recíprocas. Favorecía esta tendencia el espíritu germánico que unía a parientes y deudos para tomar venganza de los agravios comunes, y que hizo nacer la idea para la defensa, produciendo en Europa las ligas conocidas con el nombre de *gildas* o *gildonias*.

Tal es el origen de las *hermandades*, que formaron en Castilla no solamente los concejos, como algunos han creído, sino también los nobles y en general todas las clases sociales, ya para luchar entre sí, ya para defender intereses comunes, unas veces políticos y otras de carácter social o económico. Así por ejemplo, la ciudad de Toledo y la Villa de Talavera formaron liga y confederación para limpiar la tierra de ladrones y asesinos; y una hermandad para el apoyo mutuo de los ganaderos, protegida por poderosos señores, da origen al honrado concejo de la Mesta, que al cabo se coloca bajo protección de los reyes.

Fueron las hermandades de Castilla, consideradas bajo el aspecto político, una tentativa para concertar los diferentes elementos del Estado en la obra común de formar una Constitución que amparase las libertades, fueros y derechos del reino. Pero mezclándose móviles personales en las hermandades, y llevando la nobleza castellana sus resentimientos y animosidades de familia a los concejos, revistieron algunas tal carácter de perturbación, que hubieron de ser prohibidas o limitadas en ocasiones por los momarcas castellanos, a ejemplo de lo que hicieron los reyes francos con las *gildas*.

Sin embargo, elevándose por medio de la asociación, el interés particular de familia, clase o pueblo, a interés general del reino, las hermandades fueron con frecuencia instrumento de legítima defensa, interviniendo provechosamente en la organización del Estado"

foco de innumerables conflictos y enfrentamiento con la nobleza, en cuanto que representaban los intereses municipales frente a ellos¹²³

Estas Hermandades tenían importante poder, dada su capacidad de coacción, tanto moral como física, disponiendo de fuerza armada propia.¹²⁴

Estas Hermandades o coaliciones de Municipios¹²⁵ a lo largo de la Edad Media castellana tienen el objetivo de conseguir fines de interés para todos sus integrantes, siendo una de sus misiones prioritarias el mantenimiento del orden público y la defensa de sus bienes, así como la defensa de sus intereses contra distintos poderes públicos o privados y especialmente contra los señores. Estas asociaciones aparecen alrededor del siglo XII y adquieren su momento más importante a lo largo de los siglos XIV y XV. Tienen su origen en el vacío dejado por los poderes públicos en la persecución de los delitos y en la falta de administración de justicia en materia penal. En un principio tienen carácter temporal, adquiriendo su carácter definitivo en torno a principios del siglo XIV. Las más famosas de ellas

¹²³ GARCÍA CORTAZAR. Op. cit. pág. 457.

¹²⁴ XIMENEZ DE SANDOVAL, C. Op. cit. pág. 21 "Pero las Hermandades fueron verdaderamente, desde el siglo XIII, el principal recurso de los pueblos contra malhechores y el elemento de seguridad pública para los campos, manteniendo para ello cierto número de funcionarios y hombres armados; y si bien existieron temporalmente, renovadas o no en plazos fijos, y con notables diferencias en su constitución en cada uno de los reinos o comarcas en que se adoptaron, a ellas pueden, en suma referirse cualesquiera otra especie de arbitrio y de gentes armadas"

" Donde todavía no se adoptaba la Hermandad, o cuando fenecían los plazos de la federación, cuidaban los pueblos y los señores de atender a las necesidades de la seguridad con medio también temporeros, según sus recursos o las circunstancias les proporcionaban otro auxilio"

¹²⁵ ESCUDERO, J. Antonio. Curso de Historia del Derecho. Madrid 1985. pág 529 "Las Hermandades surgen en Castilla como una coalición o consorcio de municipios con fines diversos, y fundamentalmente con la finalidad de garantizar la seguridad común"

son las de Toledo, Talavera, Ciudad Real y Segovia, que parecen tener su origen en una asociación de colmeneros, que se agrupan con carácter temporal, para perseguir a los bandoleros. La de Toledo es reconocida el año 1312 por el Papa con el Nombre de Santa Real Hermandad Vieja de Toledo. Igualmente ocurre con la de Talavera y Villarreal.

Los alcaldes de la Hermandad tenían a sus órdenes los guardas, mozos y "cuadrilleros". "El procedimiento seguido era sumarísimo, pues una vez que era aprehendido el delincuente era ejecutado, Dándose, en algún caso la sentencia después de la ejecución"¹²⁶ La Hermandad va a tener encomendadas las funciones de vigilar los caminos, perseguir y detener a los delincuentes, así como de juzgarles, dictar y ejecutar la sentencia ¹²⁷.

La Hermandad de Segovia tiene una creación posterior. Se extienden sus competencias a perseguir la Blasfemia, monederos falsos, robo en poblado y despoblado, quemas intencionadas, violaciones, homicidios etc.

El peculiar estilo de actuación de las Hermandades, tanto de las Hermandades Viejas como de la Santa Hermandad, o los excesos cometidos por alguno de sus miembros hacen decir a Don Quijote (Cap. XLV) "... ladrones en cuadrilla que no cuadrilleros, salteadores de caminos de la Santa Hermandad", lo que pone de manifiesto, la idea bastante generalizada sobre la Hermandad.

¹²⁶ Voz. "Hermandades". Diccionario de Historia de España. Alianza Diccionarios. Madrid 1981. Pág. 345

¹²⁷ ENGENIOS MARTÍN, Teresa. La Santa Hermandad de Talavera. Una Institución Tradicional de Vigilancia y Justicia en Despoblados. Caja de Ahorros de Toledo, Toledo 1992 pág. 26

Gibert,¹²⁸ dice que con las Hermandades de concejos medievales se ha producido una superación del extremo localismo de la organización política y administrativa de la época. Hay quién ha visto una manifestación de la independencia concejil e incluso cierto enfrentamiento con el poder real.

Sin embargo, la existencia de estas hermandades no impide que Vincens Vives¹²⁹ diga que a pesar de las instituciones y de las arraigadas creencias religiosas, los instintos primarios y el rudimentario nivel cultural hizo de estas sociedades que tuvieran un ambiente pasional de extremada violencia, agravado por el sistema de represión penal que existe en este momento, el cual es eminentemente privado. La Iglesia hace una labor de moderación imponiendo sanciones espirituales a quienes ejercían la violencia determinados días del año y en determinados lugares.

La Hermandad Vieja debe considerarse como la más importante institución policial hasta la creación de los cuerpos de carácter nacional en el siglo XIX, no pudiéndosele discutir el protagonismo en la seguridad en las zonas y ámbitos de actuación que le eran propios a lo largo de una parte importante de la Historia. Estas Hermandades van a ser durante toda la etapa moderna, la principal fuerza de seguridad¹³⁰. Simplemente recalcar su carácter eminentemente local.

El fracaso de la Hermandad General del Reino, que se crea con los Reyes

¹²⁸ GIBERT, R. El Concejo de Madrid. Su organización en los siglos XII al XV, Madrid 1949, pág. 107

¹²⁹ Op. cit. pág. 393

¹³⁰ ENGENIOS MARTÍN, Teresa, Op. cit. pág. 7

Católicos¹³¹, hace tomar nuevo auge a las Hermandades Antiguas, que serán las responsables de la seguridad hasta el siglo XIX.

En relación con el concepto actual de seguridad, debemos decir de estos cuerpos armados encargados de la seguridad, en primer lugar su doble facultad *jurisdiccional*, es decir, son competentes en *materia policial* y en *materia judicial*, y segundo, su carácter de cuerpo de seguridad dependiente de entidades locales.

Ejercen su jurisdicción sobre la Comarca, llegando a adquirir el carácter de brazo armado de la Villa. La simbiosis de los ministros de la Hermandad con la oligarquía de la villa que controlaba los más importantes cargos del Concejo avalan esta opinión¹³²

Con la llegada de los Borbones, la Hermandad Vieja pervive, pero inicia su lento languidecer, ejerciendo un control sobre ella, integrándola en su aparato de seguridad, limitando su actuación policial, y sometiéndola en muchas ocasiones al servicio del corregidor.

Será con la modernización emprendida en tiempos de Isabel II, especialmente importante la desarrollada durante su minoría de edad, momento en el que desaparecen las instituciones medievales, tales como los Consejos, el

¹³¹ En 1476 se crea en Madrigal la Santa Hermandad Nueva. Se confeccionan las ordenanzas definitivas en Dueñas (Palencia) y se aprueban en Córdoba. La capitalidad de la misma se fija en Toledo. Formada por unos 2000 individuos se dividen en tantas capitanías como provincias tenían los reinos de Castilla y León. Colaboran de manera importante en la guerra de Granada, terminada la cual los Reyes Católicos procedieron a su "disolución" o mejor a su transferencia a los municipios donde prestaban sus servicios el año 1510. El procedimiento de trabajo y competencia era muy similar a la Hermandad Vieja. En el reino de Aragón se intentó implantar pero sin éxito. Diccionario de Historia de España. Alianza. Madrid 1981. pág. 593 del Tomo III, correspondiente a la voz: "Santa Hermandad."

¹³² ENGENIOS MARTÍN, Teresa, op. cit. pág. 91

Tribunal de la Inquisición, el Concejo de la Mesta, Las Secretarías de Estado y del Despacho¹³³, y las Hermandades Viejas¹³⁴, para dar lugar a la Administración contemporánea, así como a los comienzos de la organización ministerial actual, lo que supondrá sustituir las fuerzas de seguridad anteriores, por otras con distinto contenido que darán lugar a las actuales, especialmente a las de ámbito estatal.

¹³³ **Las Secretarías de Estado y del Despacho**, pueden considerarse una continuación de los Secretarios de Estado creados por Felipe II, siendo reorganizadas por Felipe V, que las convierte en verdaderos ministerios en 1714, colocando a su frente a sendos secretarios de Estado y Despacho, verdaderos jefes de departamento y directores de las diferentes ramas de la Administración. Para tales cargos eran nombrados y revocados libremente por el Monarca, personas de su confianza, que en algún caso se hacían por ser especialistas en las materias de las que se les nombraba. En determinados momentos se nombró un secretario de Estado y de Despacho Universal, que tenía preeminencia sobre los demás, a modo de primer ministro, que tomaba las riendas ejecutivas del Poder. Diccionario de Historia de España. Alianza Madrid 1981.

NIETO GARCÍA, Alejandro. Los primeros pasos .. Op. Cit. pág 220 "En la terminología de la época -tanto literaria como oficial y la legal- eran rigurosamente equivalentes Ministerio y Secretaría de Estado y del Despacho, que se utilizan como sinónimos. Sin embargo y aunque nadie haya reparado en ello, las cosas quizás no fueron realmente así. Yo conjeturo que esta equivalencia era el resultado de una metonimia -explicable por la inercia de la tradición- conforme a la cual se denominaba la parte como el todo"

¹³⁴ NIETO GARCÍA, Alejandro, Los primeros pasos .. Op. cit. pág. 230. " La extinción de las santas, reales y viejas hermandades denominadas de Ciudad Real, Talavera y Toledo, así como los Tribunales privilegiados de las mismas, decretada por R.D. de 7 de Mayo 1835, fué consecuencia no tanto de la letra de la Constitución como del espíritu de la misma y de la tendencia a suprimir las jurisdicciones especiales". Para entender lo que supone la modernización de la Administración en este periodo, especialmente en la etapa de la Regencia de María Cristina, no debe tenerse presente este libro

II. - LA SEGURIDAD EN EL ESTADO MODERNO:

Esta etapa se encuentra caracterizada por una serie de acontecimientos políticos e históricos que merece la pena destacar: tales como la unidad política, que se hace bajo la forma de una unión personal, la terminación de la reconquista, el descubrimiento de América.

Sin embargo es una época que "por desgracia, nuestra información es muy deficiente, aunque otra cosa parezca indicar la copiosa bibliografía que sobre ella existe.

Los primeros años del siglo XVI fueron de malas cosechas y como consecuencia se produjo el hambre y la peste con resultados de una catástrofe terrible."¹³⁵ Estos hechos dan lugar a una situación social que fomentaba la marginación y consecuentemente la delincuencia.

Igualmente ocurrió a lo largo del siglo XVII, donde en palabras de Delito Piñuela tanto se degradó la ética que .. "llegó a tenerse tan torcido concepto del deber, que la puntualidad en pagar, el no hacer estafas y pillerías o el decir la verdad, se conceptuaba opuesto a la verdadera nobleza".¹³⁶ De la alterada vida y la situación de inseguridad que se vive en este momento Cánovas¹³⁷ lo expresa así:

¹³⁵ DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. El Antiguo Régimen los Reyes Católicos y los Austrias. Alfagura. Madrid 1977 pág 11 y 12

¹³⁶ DELEITO Y PIÑUELA , José. La mala vida en la España de los Austrias. Alianza Editorial. Madrid 1994. pág 84.

¹³⁷ CANOVAS DEL CASTILLO, Antonio. Historia de la decadencia de España desde el advenimiento de Felipe II al Trono hasta la Muerte de Carlos II. Edición de 1910 pág. 279-80.

" Hervía España, y principalmente Madrid -dice-, en riñas, robos y asesinatos. Pagábanse cada día muertes, y ejercitábanse notoriamente el oficio de matador; violábanse los conventos, saqueábanse iglesias, galanteábanse en público monjas, ni más ni menos que mujeres particulares; eran diarios los desafíos, y las riñas, y asesinatos y venganzas. Léense en los libros de la época continuas y horrendas tragedias, que muestran no mucho más respeto a las cosas de Dios que las de los hombres."

Esta situación se incrementaba con la sensación de impunidad, que estimulaba a la delincuencia, lo que le hace decir a Barrionuevo en sus Avisos que en Junio de 1658 " Desde Navidad acá se dice haber sucedido más de 150 muertes desgraciadas de hombres y mujeres, y a ninguno se le ha castigado".¹³⁸

A lo largo de estos tres siglos la seguridad está en manos de las Hermandades y en cuerpos armados de seguridad que tienen un carácter eminentemente local o como mucho regional. Estos cuerpos de seguridad muchas veces trabajan en colaboración con las Hermandades y otras lo hacen de manera independiente.

Sin embargo, en la seguridad de esta etapa especialmente la del siglo XVIII se van produciendo una serie de modificaciones . En esta remodelación no

Citado por Deleito y Piñuela en op. cit. pág. 85

¹³⁸ BARRIONUEVO, Jerónimo. Avisos. Madrid 1982. Citado por DELEITO Y PIÑUELA. op. cit. pág. 25

estarán al margen los municipios, pues son los más interesados en que la tranquilidad se produzca. A pesar de ello los proyectos para evitar los actos de pillaje y el orden público se dirigen más a las unidades militares profesionalizadas. Por eso las organizaciones destinadas a la seguridad se empiezan a establecer con presupuestos distintos a los existentes hasta el momento.

Los nuevos cuerpos de seguridad dependerán de las autoridades civiles o militares nombradas por la corona, por lo que los municipios no tienen otra posibilidad que pedir de estas autoridades que les resuelvan sus problemas perdiendo el protagonismo que en esta materia habían tenido hasta ahora.

Sin embargo, se da la paradoja que frente a la centralización y militarización que se impone con pretexto de profesionalización se obliga a los municipios a sufragar los gastos de estos cuerpos, mientras que son desplazados de manera cada vez más claramente de las esferas de decisión respecto a las unidades que costean.¹³⁹

La razón de este cambio para Martínez Ruiz¹⁴⁰ tiene su origen en que se produce en tiempos de guerra, en la que los cuerpos regionales habían quedado en zonas enemigas, cuyo ejemplo tenemos en los Mozos de Escuadra o los fusileros de Valencia.

Igualmente parece ser la causa, la desconfianza de los Borbones en los cuerpos regionales, la voluntad centralista y el deseo de suprimir cualquier tipo de

¹³⁹ MARTÍNEZ RUIZ. Obra de colaboración. El Municipio en la España Moderna. "Municipio y Seguridad en el Siglo XVIII". Universidad de Córdoba pág. 308

¹⁴⁰ MARTÍNEZ RUIZ op. cit. pág. 309

jurisdicción que escape a su control.

También contribuye a desacreditar estas unidades de seguridad, la interinidad permanente a la que están sometidos, careciendo de estatutos o normas que regulen su régimen interno.

La militarización de los cuerpos de ámbito estatal y su permanencia en cuarteles da frente a los territoriales una idea de mayor profesionalización, el acuartelamiento de estos cuerpos supone además de una dedicación permanente y una mayor operatividad, casi total disponibilidad.

Entre los Cuerpos Territoriales, que dependían de muy diversas autoridades merece la pena destacar:

1.- CATALUÑA

En esta zona nos encontramos con los siguientes cuerpos armados:

1º.- Los Fusileros Guardabosques Reales: Compuestos por una compañía de 100 hombres, tenían como misión la vigilancia y persecución de los malhechores en los bosques reales, teniendo fuero militar, su actuación se desarrolla preferentemente en la segunda mitad del siglo XVIII y son disueltos el año 1836. Se crea como imitación de la compañía de la mariscalía de Francia, titulada de cazas y que tenía por objeto el servicio de policía y seguridad de la familia real

2º.- Mossos d' Escudra. los cuales nacen al final de la guerra de sucesión y que al ser punto de partida para la creación de la Policía Autónoma de Cataluña serán estudiados al hablar de este Cuerpo.

3º.- **Ronda de Pirrot:** Corresponde a la idea de tres contrabandistas que desean expiar sus faltas organizando este cuerpo que daría muy importantes resultados, especialmente en la represión del contrabando. Este cuerpo quedaría absorbido por el Cuerpo de Carabineros.

4º.- **Somatenes de Cataluña:** Con carácter civil, dependiendo del Capitán General, tienen la consideración de voluntarios que al toque de campana¹⁴¹ se prestan para perseguir a los delincuentes o prestar auxilios humanitarios. Dada su efectividad perduraron hasta el 1978 en que fueron disueltos. Desde 1945 tuvo carácter nacional y en el momento de su disolución lo formaban unos 29.000 hombres.¹⁴²

2.- PAÍS VASCO

La Policía Foral del País Vasco, tanto Miñones, como Miqueletes; no se puede hablar de ellos hasta principios del siglo XIX. Siempre con un componente muy significativo de regionalismo y muy enfocados a una policía rural, encargada de perseguir delincuentes y malhechores en sus respectivos territorios¹⁴³

¹⁴¹ XIMENEZ DE SANDOVAL, Op. cit. pág 122 “el nombre les viene precisamente del término con el que se designaba en lemosín al toque de arrebato de las campanas”

¹⁴² MALERBE, Pierre C. A La Dictadura de Primo de Rivera” Historia 16 Número Extra Junio 1977 págs. 75-87 pág. 81 “ El gobierno quiso dotar al par de un aparato de represión clasista para mantener el orden público: el Somatén. El Real Decreto de 17 de Septiembre extendía a todo el territorio esta organización paramilitar existente en Catalu¹/₂a desde 1875. Su jefe superior era el capitán general de cada región y sus mandos más elevados militares. El Somatén estaba compuesto por “propietarios honrados” y su junta organizadora de Acaudalados e influyentes propietarios”. En la versión de 1923 eran “individuos mayores de veintitrés años que tengan conciencia moral y ejerzan profesión en las localidades que residen”

¹⁴³ JAR COUSELO, Gonzalo. Modelo Policial Español. Dykinson 1995. pág. 76

La seguridad en el País Vasco estuvo desde muy antiguo en manos de las autoridades locales. Hasta tal punto tenían confiado su tranquilidad, que les obligaba a pagar "todo lo que se robase por los caminos reales de su jurisdicción" como señala Castells, citando a Federico Zabala¹⁴⁴

3.- ANDALUCÍA

Los cuerpos en esta zona se encuentran asociados, en muchos casos, a la defensa de las costas y para impedir posibles invasiones. Entre ellos destacan por su importancia:

1º.- Guardas de la Costa de Granada.

Se organizan para defenderse de los piratas berberiscos, se mantienen de un impuesto denominado "fara" y están formados por cuadrillas de carácter local llegando en algunos momentos de apogeo a formar un cuerpo de unos quinientos hombres que son disueltos a mediados del siglo XVIII.¹⁴⁵ En algún momento reciben

¹⁴⁴ CASTELLS ARTECHE, José Manuel . La Policía Autónoma. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1988 pág 11.

¹⁴⁵ POSADAS LÓPEZ, Eduardo. La Frontera Marítima de Granada. Editado por la Obra Social y Cultural de la Caja de Ahorros de Baleares. Palma 1996. pág. 72 y 73.

" La dilatada extensión de la Costa de Granada ... ofrece reparos para su resguardo, porque además de comprender setenta y cuatro leguas, lo abierto de las playas en muchas partes, y la multitud de calas, ... dificulta la atención a tanto objeto donde se juzga igualmente precisas las defensas.

Se establecieron torres y se construyeron Castillos;...

Se establecieron tropas provinciales de Infantería y Caballería sueltas, como hoy subsisten las primeras; siendo las segundas el Regimiento de Caballería de la Costa, que se formó sobre el pie de ocho compañías que llamaban Guardias Viejas de Castilla"

XIMÉNEZ DE SANDOVAL, C. Op. Cit. Pág. 125 APara proteger a los habitantes y a sus

también el nombre de Milicia Urbana.

2º .- Escopeteros voluntarios de Andalucía.

Se crean en la segunda mitad del XVIII y se disuelven con la fundación de la Guardia Civil. Tienen fuero militar y están formados por dos compañías una en Sevilla y otra en Granada. Los gastos estaban sufragados por los pueblos de la demarcación. Tenían por principal cometido la persecución de los delincuentes y contrabandistas.

3º .- Milicias Urbanas Andaluzas.

Se crean en distintos puntos en base a un reglamento de mediados del XVIII (1762) se dedicaban fundamentalmente a la persecución de los autores de delitos y al contrabando. Mediante una real orden de 24 de Febrero de 1780, se les cambió su denominación por la de *Compañías de infantería fija de la costa de Granada*. Se extinguen con la fundación del Cuerpo de Carabineros.

4º.- Escopeteros de Getares.

Nacen como encargados de la vigilancia en la frontera del Peñón de Gibraltar. Dados sus excelentes servicios se les incluye como integrantes del Ejército Real.

propiedades en una gran parte del litoral del Mediterráneo contra los daños que les causaban los berberiscos desembarcando en las playas, se crearon en tiempo de los Reyes Católicos *Las guardas de las Costas de Granada*, que constituían a manera de compañías vecinales de soldados a pié y a caballo, para cuyo sostenimiento se imponía la contribución llamada Farda.”

Posteriormente amplían su zona de actuación más hacia el interior, destacando sus servicios en la persecución de bandoleros de la serranía de Ronda. Son disueltos en 1825.

4.- GALICIA

1º.- Los Caudillatos

Se crean en 1705, para la protección de las costas gallegas, contra la invasión de los piratas. Estaban integrados por milicias locales sin fuero militar y el armamento era de su propiedad. El Jefe era elegido, por votación y recibía el nombre de caudillo del cual les viene su denominación. Su creación en plena guerra de Sucesión para defenderse de los ataques ingleses condicionará el futuro de esta unidad de seguridad.

Son sustituidos a lo largo del siglo XIX por la Milicia Nacional y los Voluntarios Realistas.

5.- LEVANTE

1º.- Ballesteros del Centenar ¹⁴⁶

Es un cuerpo armado con carácter local y permanente, cuyo ámbito de actuación era urbano, constando al principio de un centenar de hombres a pie y que posteriormente se vió incrementado por otra centena de componentes a caballo.

¹⁴⁶XIMENEZ DE SANDOVAL, C. Op. Cit. pág 123 " Entre las instituciones con que dotó a Valencia el Rey Don Jaime I de Aragón, después de su gloriosa conquista se cuenta la de una compañía de hombre armados; fuerza local permanente, especie de guardia urbana y de honor, que se denominó Ballester del centenar, en razón a que debían constar el número de ciento"

Sus miembros eran pertenecientes a los gremios de la ciudad, tanto maestros como oficiales. Es disuelto este cuerpo después de los acontecimientos de la guerra de sucesión por Felipe V.

2º.- Miñones y Fusileros de Valencia.

Se fundan en 1774 y sus sueldos y manutención dependían de la Diputación de Valencia¹⁴⁷. Su cometido era la persecución de los malhechores y auxilio de la Justicia. Sus componentes han de ser licenciados del ejército y de la región dependiendo del jefe político.

6.- ARAGÓN

1º.- Guardas del reino de Aragón.

Sufragados por los municipios donde actuaban, tenían como misión custodiar las propiedades de comunes y particulares, guardar los bosques y cuidar de los derechos reales. tenían también la vigilancia del contrabando. Felipe II los hace depender del Gobierno de la Nación y Felipe V los disuelve por haber

¹⁴⁷ Si bien las actuales Diputaciones son creadas en el Siglo XIX, **La Diputación del General**, es un Organismo político-administrativo surgido hacia finales de la Edad Media, en los distintos reinos de la Corona de Aragón y de Navarra; como una delegación o emanación de las respectivas Cortes, llegando a adquirir en ciertos casos un carácter representativo del país y de sus instituciones.

Aparece primero en Cataluña de modo definitivo a mediados del siglo XIV, y por su ejemplo se extiende a Aragón y Valencia, apareciendo más tarde en Navarra.

Las atribuciones de la Generalidad fueron precisándose con el tiempo, siguiendo diversas vicisitudes. Sus originarias funciones económicas se ampliaron en sentido político. También en el orden interno vigilaba la conservación de la paz y la seguridad públicas, y contaban para ello con fuerzas de policía, armas e, incluso ciertas unidades navales.

Diccionario de Historia de España. Alianza. Madrid 1981. Voz Diputación.

colaborado a favor del archiduque Carlos.

2º.- Compañía Suelta del reino de Aragón.

Vienen a sustituir a los Guardas del Reino de Aragón y son disueltos el año 1843

3º.- Partida de Jaca.

No siendo suficientes los Guardias de Aragón para atender en todo el territorio a la seguridad pública y existiendo comarcas como la de Jaca y sus montañas que desde antiguo solían ofrecer guarida a los malhechores y a los soldados desbandados que adoptaban aquel género de vida, ocasionando considerables daños a los habitantes y transeúntes, Felipe II autoriza su creación en el año 1586, como auxiliares de Los Guardas del Reino de Aragón y extienden luego su autoridad a toda la zona del Pirineo Aragonés.

7.- CASTILLA.

1º La Compañía Suelta de Castilla.

Fuè creada en 1792 para perseguir el contrabando, ubicado su cuartel en Vallecas, dependían del Gobernador y de la Jurisdicción Militar, se disuelve previo a la creación del Cuerpo de Carabineros en 1823.

Esta proliferación de cuerpos de seguridad no es sino manifestación del interés que la seguridad había planteado en toda la etapa moderna. Desde las rondas medievales hasta la reforma policial emprendida por el Conde de Aranda en 1768, la seguridad había preocupado especialmente en las ciudades por la noche. Hasta tal punto era importante que según un autor anónimo el tres de Enero de 1637 ocurría lo siguiente:

"No es creíble la cantidad de ladrones y capeadores que andan por la Corte, pues anocheciendo no hay nadie seguro a pie, ni a caballo, ni en coche, habiendo desnudado a un Grande de España y un título y un mayordomo de S.M. y a otros cargos nobles con lo cual se han dado gran prisa a prender gente, y se ahorcarán unos cuantos dellos la semana que viene"¹⁴⁸

Sobre la inseguridad en este momento hay abundante bibliografía, derivada ésta de la situación de peligro existente para los ciudadanos, fundamentalmente motivadas por las crisis económicas y sociales que se van produciendo en este momento, manifestación de la preocupación por este fenómeno lo tenemos cuando Montejano expone, a propósito del origen de los serenos, que es Carlos III, consciente de este problema de la Villa de Madrid, como se plantea como una de las tareas principales, aportar una mayor seguridad a los ciudadanos de la capital; y es que en Madrid como en cualquier otra ciudad de España, salir por la noche era jugársela. El peligro era enorme pues cualquier desaprensivo al amparo de la más

¹⁴⁸ ESCOBAR RAGGIO pág. 306. Citado por TURRADO VIDAL en Introducción a la Historia de la Policía pág. 13. Dirección General de la Policía. Madrid. 1985. Citado también por DELEITO Y PIUELA J. Op. Cit. pág. 85

absoluta oscuridad, y con el anonimato que le permitía el poder ocultar sus fisonomía bajo las largas capas y las anchas alas de sus sombreros, podía saquear, o causar daño impunemente al atrevido noctámbulo que se viera obligado a salir a la calle a horas intempestivas por cualquier motivo, incluida una urgencia”¹⁴⁹

¹⁴⁹ GÓMEZ MONTEJANO, J. Antonio. Las doce en punto y sereno. Editorial la Librería. Madrid 1997 pág. 28 y 29 “ A pesar de que el buen rey encontraría problemas para implantar la primera de las medidas Sin embargo no estaba dispuesto a ver frustrado su proyecto: el de sembrar la ciudad de faroles de aceite con el fin de dar una mayor luminosidad a las calles y hacerlas menos peligrosas.”

III .- LA SEGURIDAD A PARTIR DEL SIGLO XIX

La seguridad en la época contemporánea sufre, como toda la Administración una importante centralización. Demostración de este fenómeno, es la importancia que asumen los cuerpos armados dependientes del Estado. La evolución del concepto de seguridad va asociado a las situaciones políticas que a lo largo de estos dos siglos se producen, así:

1.- TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL TEMA

Las manifestaciones jurídicas más importantes, de los avatares que se producen en la vida española a lo largo del siglo XIX , se plantean en las diversas Constituciones que se desarrolla en ese periodo. Estas son reflejo de las tensiones que dominaron la vida social y política de nuestro país a lo largo de nuestros dos últimos siglos de historia.

“El constitucionalismo español surgió al compás del proceso que dió al traste con la monarquía absoluta e introdujo en su lugar la monarquía liberal y parlamentaria. Ahora bien, en la medida en que tal proceso no fué rectilíneo sino convulsivo, con avances liberales y retrocesos absolutistas en la marejada política de nuestro siglo XIX, contamos con una serie de Constituciones que responden a los principios dominantes de cada etapa, y que adolecen por lo común de inestabilidad y corto alcance. La rigidez de algunos de esos textos y su excesivo

apego a lo impuesto en cada momento por quine tenía el poder o disfrutaba de la mayoría parlamentaria, en un clima de tensiones moderado-progresistas, acentuó la univocidad y el unilateralismo político de tales cuerpos de leyes fundamentales, carentes a menudo de la elasticidad precisa para dar cobijo a las pretensiones políticas de todos, o para ser simplemente modificados sin necesidad de ser una y otra vez sustituidos.”¹⁵⁰

CONSTITUCIÓN DE BAYONA.- (8 DE JULIO DE 1808)¹⁵¹

Hay diversas referencias a los temas de policía y seguridad limitándose al art 27 en el que se enuncian los Ministerios que habrá y entre ellos el de Policía General y otro de Interior. Igualmente entre las facultades del Rey se cita en el art. 29 la posibilidad de que podrá, cuando lo tenga por conveniente, reunir en un sólo Ministerio al de Negocios Eclesiásticos al de Justicia, al de Policía y al de lo Interior.

¹⁵⁰ ESCUDERO, J.A. Op. cit. pág. 872

¹⁵¹ REGLÁ CAMPISTOL, Juan. En PERICOT GARCÍA, Luis. (Director) Historia de España Tomo V pág. 218 .. “Napoleón para dar mayores visos de legalidad a su imperialismo en España, reunió una asamblea de Notables en Bayona, a quienes dió el encargo de elaborar la Constitución. Teniendo en cuenta que muchos de los diputados designados se negaron a ir a Bayona o no pudieron hacerlo por el alzamiento contra los franceses, de los 150 miembros convocados sólo acudieron 65 al abrirse las sesiones y 91 en la última. Su obra, que nunca estuvo en vigor, recogió muchos principios del Derecho Público de la revolución y del Imperio, que pretendía armonizar con algunas referencias al carácter y a la tradición hispana. La Constitución de Bayona estableció, en realidad, un régimen autoritario, en el que el monarca continuaba siendo el resorte principal del ejercicio del poder.”

Cuando habla de las competencias del Senado (Título VII arts. 38 y ss) dispone que podrá éste tomar las medidas extraordinarias que exija la conservación de la seguridad, y una comisión de Senadores constituirá la Junta Senatoria de Libertad, que entenderá de la dilación injustificada en las detenciones, pudiendo los detenidos recurrir a esta junta, que determinará, si no se justifica la detención prolongada, que se ponga en libertad al detenido o se entregue al Tribunal competente.

El Consejo de Estado también tendrá una sección de lo Interior y de Policía general e igualmente las Cortes tendrán una comisión de lo Interior.

En las disposiciones generales, art 126 y siguientes, entre otras cosas se contempla la inviolabilidad del domicilio. La detención, salvo flagrante delito, sólo se realizará en virtud de orden legal y escrita que emane de funcionario facultado para ello y además explique el motivo de la detención, y lo notifique a la persona que se va a prender, incurriendo en detención arbitraria los que contravengan esas disposiciones.

El tormento queda abolido y el rigor, o apremio innecesario no autorizado es un delito (art 133).

A pesar de su carácter reformista, lo que provocó el apoyo de algunos intelectuales, el hecho de que fuera impuesta por un soberano extranjero, dificultó la posibilidades de consolidación.

LA CONSTITUCIÓN DE 1812 (19 DE MARZO DE 1812)



La acción de la Junta Central en el periodo de 1808 a 1810 plantea sus trabajos en dos direcciones, una atender las necesidades de la guerra y otra convocar a Cortes para que se produzcan las reformas que el país necesita¹⁵². La Constitución de 1812 pretende constituir un nuevo régimen y promover la transformación de la sociedad; si bien en ella es determinante la preeminencia de la burguesía, arranca de la declaración de soberanía nacional¹⁵³ y de la necesidad de garantizar los derechos individuales.¹⁵⁴

En materia de seguridad pública se manifiesta considerando que la potestad de aplicar las leyes está sólo en los Tribunales,(art.17). Incluso el Rey no puede privar a nadie de libertad y en caso extraordinario de hacerlo deberá entregarlo en el plazo de 48 horas a los Tribunales, (art 287) los cuales serán los únicos con capacidad para castigar y siempre en base a un procedimiento (art 287).

El delincuente "in fraganti" puede ser arrestado por cualquiera y conducirlo

¹⁵² ARTOLA, Miguel. La Burguesía Revolucionaria. Alfagura Madrid 1977. pág.29

¹⁵³ ESCUDERO J.A. Op. cit. pág. 874 "La gran novedad es sin duda el art. 3 de que la soberanía reside esencialmente en la nación, a la que por tanto corresponde en exclusiva el poder dictar leyes"

MARX, K y Engels F. La revolución española Editorial de Ciencias Sociales. La Habana 1975 pág 46 " Cuando las Cortes trazaron este nuevo plan de Estado español, comprendían, por supuesto, que una constitución política tan moderna sería completamente incompatible con el antiguo sistema social y por ello dictaron una serie de decretos conducentes a introducir cambios orgánicos en la sociedad civil. Así, por ejemplo, abolieron la inquisición; suprimieron las jurisdicciones señoriales, con sus privilegios feudales exclusivos, prohibitivos y privativos."

¹⁵⁴ REGLÁ CAMPISTOL, Juan. Op. Cit. Pág. 222 " la tarea fundamental de las Cortes de Cádiz fué dar una Constitución a España, labor que se inició a poco de reunidas. Una comisión, presidida por Muñoz Torrero, empezó a presentar en Agosto de 1811 los resultados de sus esfuerzos. El 19 de Marzo de 1812 se promulgó el nuevo código"

" Tal fué, con toda su grandeza renovadora y su ingenuidad, el primer eslabón de la serie de constituciones que el pueblo español se dió durante el siglo XIX. Para los liberales, la de 1812, con sus diez títulos y 348 artículos, constituyó durante mucho tiempo el modelo"

a presencia del Juez (art.292). Antes de ser puesto en prisión deberá ser oído por él y si no lo hiciera en el momento lo recibirá declaración en las veinticuatro horas siguientes (art.290)

La casa de ningún español podrá ser allanada sino en los casos que determine la Ley (art. 306)

En materia de seguridad a los Ayuntamientos se les atribuye la policía de salubridad y comodidad así como la conservación del orden público (art.321). Debemos entender a mi juicio este concepto de orden público por el expuesto anteriormente como seguridad pública, es decir una acepción amplia que supera la estrictamente de policía.

Para las tropas de servicio continuo, es decir, la fuerza militar nacional, se contempla entre sus cometidos la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior, lo que supone otorgar al ejército las misiones de policía especialmente en materia de Orden Público (art.356).

En relación con la Milicia Nacional se contempla en el art. 362 que habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancia.

Será al amparo de esta Constitución y durante el periodo 1820-1823, cuando se desarrolle una auténtica reforma de la legislación del régimen local, mediante la Ley de 2 de Marzo de 1823, las procede a atribuir a los Municipios una serie de competencias propias, que si bien desde una perspectiva nuestra pueden parecer escasas supone el inicio de un proceso descentralizador en favor de los Entes locales.

EL ESTATUTO REAL DE 1834 (10 DE ABRIL DE 1934)

Este Estatuto, cuyo valor constitucional es negado por muchos autores,¹⁵⁵ tiene el objetivo de dar respuesta a las exigencias de una Constitución reclamada por la opinión pública liberal. Martínez de la Rosa consideró inadecuado restablecer la de 1812, que a su criterio, había dejado un mal recuerdo en toda la nación.

CONSTITUCIÓN DE 1837 (18 DE JUNIO DE 1837).

Después de bastantes avatares con la Constitución de 1812 y la llegada del movimiento progresista al poder, se promulgan una serie de leyes que pretenden establecer disposiciones anteriores a las Cortes de Cádiz o del Trienio.¹⁵⁶ En esta Constitución se reconoció a la Corona una decisiva intervención en el proceso

¹⁵⁵ ESCUDERO, J.A. Op.cit. pág 877 " Sin perjuicio de reconocerle diversos méritos, no parece sin embargo, por sus circunstancias y contenido, que el Estatuto real merezca el rango de Constitución propiamente dicha"

¹⁵⁶ NIETO GARCÍA, Alejandro. Los primeros pasos ... Op. Cit. pág 140. " los sucesos de la Granja obligaron a la regente a derogar el Estatuto Real y a sustituirlo no por una Constitución liberal pero templada, sino por el radicalismo de la Constitución de 1812 ... cuyos inconvenientes había puesto el tiempo de relieve cuya inviabilidad había demostrado el tiempo"

REGLÁ CAMPISTOL, J. OP. cit. pág. 277 La obra política del nuevo equipo puede sintetizarse en la Constitución de 1837, de acusado matiz liberal.

ESCUDERO , J.A. Op. cit pág. 878 (La Constitución de 1837) " Técnicamente buena y de espíritu conciliador, la Constitución de 1837 fué constantemente infringida. Jaime Balmes llegó a comentar con razón unos años después: La Constitución no se ha observado en tiempo de guerra ni en tiempo de paz, ni durante la regencia de la reina madre ni la de Espartero, ni tampoco desde la declaración de la mayoría de edad de Isabel II"

político y a las Cortes una ampliación de funciones. Es en definitiva la aceptación por parte de los progresistas de la tesis doctrinaria que confiera a la Corona el poder moderador.

En materia de seguridad no supone importantes novedades sino en su art 8, el cual exige que para la suspensión temporal de garantías será necesario que se haga por Ley.

Igual que la Constitución de 1812 contempla que habrá Milicia Nacional en cada provincia, cuya organización y servicio se arreglará por una ley especial; pudiendo el rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia, pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes. (art 77.) Lo que nos hace caer en la cuenta de la no dependencia directa del Rey y que sólo en caso extraordinario podía el Rey usarla.

CONSTITUCIÓN DE 1845 (23 DE MAYO DE 1845)

La victoria de los moderados supone una revisión del sistema político que da lugar a la definición de un nuevo régimen, se caracteriza por ser un régimen basado en el control de la Corona y la intervención lo más directa posible en ayuntamientos y diputaciones, modificando el sistema de elección de alcaldes.¹⁵⁷

¹⁵⁷ESCUDERO, J.A. Op. cit. pág. 878. "El acceso al poder de los moderados planteó la modificación de la Constitución de 1837, posibilidad rechazada por algunos de los más lúcidos vencedores, al advertir que entrar en semejante dinámica significaba convertir la ley fundamental en instrumento cambiante del partido de turno."

En esta etapa se producen dos acontecimientos importantes en materia de seguridad como son la supresión de la Milicia Nacional en Febrero y la creación en Mayo de la Guardia Civil.¹⁵⁸

CONSTITUCIÓN DE 1856 (15 DE SEPTIEMBRE DE 1956)

Después de bienio progresista de 1854 a 1856, se produce una vuelta a los moderados que se caracterizará por el restablecimiento del régimen de 1845.¹⁵⁹

En su art. 8, se destaca que sólo en los casos previstos por las leyes puede ser una persona detenida y su domicilio allanado y siempre deberá hacerse con lo previsto en la Ley.

En materia de seguridad esta etapa supone la disolución de la Milicia Nacional y la atribución al Gobierno del nombramiento de alcaldes en poblaciones superiores a 40.000 habitantes.

CEPEDA GÓMEZ, J. "La caída de Espartero" en Historia 16 Junio de 1997 págs,31-46 pág , 39 "Los moderados, con Narváez a la cabeza, eran conscientes de su reaccionarismo y preparaban el sistema desde el mismo momento de su ascensión al poder" A Entre la leyes que hay que dictar o enmendar son las siguientes:

- En la policía y seguridad pública, que debe quedar a cargo de agentes del gobierno, se deberán regularizar lo trabajos hechos con los demás ramos de la Administración"

¹⁵⁸ CEPEDA GÓMEZ, J. OP. cit. pág. 35 "Cuerpo respetable y esencialmente conservador, en el cual hallase la sociedad la protección que le es debida"

¹⁵⁹ AROSTEGUI, Julio. "Espadones contra revolucionarios" en Historia 16 Junio 1977 págs.49-61 pág 52 " O'Donnell vuelve al poder en Octubre de 1856 y ensaya su propia solución de recambio. Hubo de hacer frente a la sublevación de la Milicia Nacional, a las iras del pueblo de Madrid y de los diputados progresistas, ante el claro viraje retrógrado de su política"

La Milicia Nacional se contempla como una fuerza de seguridad que se regirá por ley y que sólo el Rey podrá usar en caso necesario, pero dentro de la respectiva provincia, para usar fuera de la provincia, incluso el Monarca, necesita el otorgamiento de las Cortes. (art 85)

CONSTITUCIÓN DE 1869 (1 DE JUNIO DE 1869)

La revolución de 1868 no pasa de ser una subida al poder realizada por un grupo, en su mayoría de extracción burguesa, que trata de configurar un sistema político más abierto a la participación de los ciudadanos.¹⁶⁰ El régimen en este momento se encuentra atacado por varios frentes, lo que le crea una difícil situación, incrementada por una complicada etapa económica en todo el país.¹⁶¹

La dicotomía marcó todo el sexenio revolucionario, no sólo existía una contradicción entre la burguesía y pueblo, sino también en el mismo seno de la burguesía. Estamos ante un momento políticamente inestable, que como todas estas épocas desenvoca en una búsqueda, por parte de las clases más conservadoras, de la perdida seguridad.

En la Constitución de 1869 se plantean los mismos derechos individuales que

¹⁶⁰ VINCENS VIVES. J. Op. Cit. Vol. V pág. 317 " Los hombres de la revolución de Septiembre intentaron llevar a fondo la experiencia democrática en España. Contrariamente a los liberales doctrinarios de la época isabelina, quisieron ser absolutamente radicales en sus principios: sufragio universal, imprescriptibilidad de los derechos del ciudadano, separación de la Iglesia y el Estado, amplia libertad de cultos. Por esta causa Sánchez Agesta les denomina liberales radicales."

¹⁶¹ ARTOLA, Miguel. La Burguesía Revolucionaria. Alfaguara. Madrid 1977. pág 381 y 382.

se venía haciendo anteriormente, nadie puede ser detenido sino en virtud de mandamiento judicial (art 4).

Toda reunión pública estará sujeta a las disposiciones generales de policía. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo podrán celebrarse de día de acuerdo con el art, 18.

Se establece como una de las competencias del Rey la conservación del orden público en lo interior (art 69).

No podrá haber en territorio español fuerza armada permanente que no esté autorizada por una ley (art 107)

Junto a los derechos ya presentes en Constituciones anteriores aparecen ahora otros por vez primera. La inviolabilidad de la correspondencia, los de reunión y asociación, y la libertad de trabajo para los extranjeros, igualmente aparece la libertad de cultos.¹⁶²

CONSTITUCIÓN DE 1876 (30 DE JUNIO DE 1876)

Este período se caracteriza por estar reconocidos en la Constitución los derechos y libertades esenciales, pero luego encontrar bastantes dificultades para

¹⁶² ESCUDERO. J.A. Op. cit. pág. 881 "Hay autores como Solé Tura que la consideran como la primera constitución democrática de nuestra historia.

Por desgracia no hizo falta que esas generaciones venideras procuraran respetarla, porque no fué respetada por la propia generación que la hizo"

llevarse a la práctica.¹⁶³ El primer intento de apertura se realiza con Martínez Campos, pero fuè con Sagasta, ya en la década de los ochenta, cuando se plasman en realidades prácticas y reglamentadas los principios recogidos por la Constitución. En ella no se introducían especiales innovaciones en libertades políticas, a pesar de la declaración de derechos y libertades del título primero. (art 4,5 y 6)

Especialmente merece ser destacada la referencia que hace de la fuerza armada al hablar en el art 13, del derecho que tienen todos los españoles para dirigir peticiones al rey, a las Cortes y a las Autoridades, derecho que no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto, en cuanto tengan relación con éste.

En relación con la Administración de Justicia (art.77) una ley determinará los casos en que haya de exigirse autorización previa para procesar ante los Tribunales ordinarios, a las autoridades y a sus agentes.

Esta Constitución supone asegurar un importante predominio del monarca mediante el nombramiento del gobierno y la posibilidad de disolver las Cortes. Ahora bien habida cuenta del sufragio censatario y de la corrupción electoral, que en la

¹⁶³ MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. " La Restauración Canovista" en Historia 16. Número Extra Junio 1977 págs-65.74 pág.67 " Desde sus orígenes, la restauración monárquica de 1874-1876 fuè una solución política impuesta por un pronunciamiento militar que no disfrutaba de grandes latitudes de consenso en una sociedad extremadamente empobrecida y dividida por las luchas entre el Antiguo Régimen y la burguesía y las masas populares, a lo largo de un periodo dilatado que, cronológicamente, suele ubicarse entre 1808 y 1868 o, si se quiere, hasta la crisis de la primera república en 1874, ésta ya de signo muy disperso y digamos moderno"

práctica aseguraba al gobierno el triunfo de las elecciones.

Fruto de las ideas que sustentan el poder político de éste momento es el Estatuto Municipal el cual reconoce como de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos¹⁶⁴ "el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, en la totalidad de su término" (art 150) para a continuación, incluir una larga lista de funciones y servicios competencia del municipio entre otros "Policías de subsistencia, mataderos, mercados, y medios de inspección para prevenir adulteraciones, fraudes, etc; policía de vigilancia y seguridad, policía rural y servicios de vigilancia de cosechas y ganados; prevención y represión de abusos en la mendicidad y la vagancia, corrección y protección de menores "

CONSTITUCIÓN DE LA IIª REPÚBLICA (9 DE DICIEMBRE DE 1931)

Los responsables de la 2ª República se dieron enseguida cuenta de la necesidad de elaborar cuanto antes la Constitución la cual era una exigencia desde el día siguiente de su proclamación. Por eso el Gobierno Provisional se puso en marcha de manera rápida para celebrar las elecciones a Cortes Constituyentes. Uno de los aspectos más importantes era la revisión del sistema electoral por el que se rebajaba la edad para acceder al voto, se concedía el voto a la mujer y a los sacerdotes.

¹⁶⁴ FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. " El régimen normativo de las Mancomunidades Municipales" Revista Vasca de Administración Publica, Nº 37 año 1993 Sept-Dic pág. 85-166 pág.93

Aspecto importante en el desarrollo de la República Fuè el control del orden público, que se vió muy pronto alterado con la quema de los conventos e iglesias, hechos que marcarían definitivamente y convertirían estos incidentes en el primer problema de los dos primeros años de vida republicana.¹⁶⁵

En la Constitución de la 2ª República se manifiesta como España es una República democrática, que se organiza en régimen de Libertad y Justicia, emanando, todos los poderes de sus órganos, del pueblo. (art 1)

Su voluntad descentralizadora se concreta en el art 8, en el que se declara que el Estado Español estará integrado por Municipios mancomunados en provincias y por regiones que se constituirán en régimen de autonomía.

Entre las competencias exclusivas del Estado se encuentra la defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter supra-regional o extra-regional, igualmente la policía de fronteras y la fiscalización y producción de armas (art. 14)

Será competencia del Estado y podrá corresponder a las regiones su ejecución (art 15, 6) La policía de carreteras y ferrocarriles.

En relación con el régimen de libertades, la Constitución de la República, reconoce, que nadie podrá ser detenido sino por causa de delito y deberá ser presentado a la autoridad judicial antes de las veinticuatro horas o puesto en libertad, incurriendo en responsabilidad las autoridades o funcionarios con evidencia de su ilegalidad (art 29). Nadie podrá entrar en domicilio sino en virtud de mandamiento judicial (art 31) e igualmente se garantiza la inviolabilidad de la

¹⁶⁵ TAMAMES, Ramón. Alfaguara. La República. Madrid 1977 pág. 200 y 201.

correspondencia.

Se contempla la posibilidad de petición a los poderes públicos (art 35) de todos los españoles excepto de cualquier clase de fuerza armada.

Se reconoce la responsabilidad subsidiaria del Estado por los daños ocasionados por un funcionario, en el ejercicio de su cargo, contra un tercero. (art 41).

Los derechos y garantías constitucionales podrán ser suspendidas total o parcialmente por decreto del Gobierno, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad.(art 42)

Entre las competencias del Presidente de la República está la de tomar medidas urgentes que exijan la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación (art 76. d)

Se pretende la desaparición de jurisdicciones especiales, quedando la jurisdicción militar limitada a los servicios de armas y a la disciplina de los institutos armados. (art.95).-

Al gobierno se le autoriza para que supere las cantidades máximas asignadas a cada servicio, excepcionalmente en situaciones de guerra, graves perturbaciones de orden público o calamidades públicas (art.114)

La tensión de la vida política en esta fase de la historia de España es tan grande que, conscientes del peligro que corría la República, el 20 de Octubre de 1931 se da una disposición, denominada Ley de Defensa de la República,¹⁶⁶

¹⁶⁶ VINCENS VIVES, J. Historia Social y Económica de España y América. Edit. Vincens Vives Barcelona 1972 Tomo V pág 379 " En consecuencia la República tuvo que armarse con

mediante la cual se confieren al gobierno poderes muy amplios contra el uso de la violencia política, indisciplina, tenencia ilícita de armas, etc. lo que daría lugar a sanciones importantes.

Así en el art. 1 se dice que son actos de agresión a la República, la incitación a la indisciplina, al antagonismo entre Institutos armados o entre estos y los organismos civiles, las noticias que puedan alterar la paz o el orden público. Igualmente se consideran infracciones la tenencia ilícita de armas y explosivos, las huelgas ilegales y la falta de celo y negligencia de los funcionarios públicos en el desempeño de sus servicios.

Esto nos sitúa en el ambiente que se desarrollará el orden público y la seguridad a lo largo de este conflictivo período de la historia de España.

El desarrollo legislativo visto de forma muy somera a lo largo del siglo XIX y XX nos puede dar idea del ambiente legal en el que se van a desarrollar la actividad de los cuerpos y fuerzas de Seguridad que surgen en estos casi dos siglos de historia. Los cuerpos armados son creados para dar solución al problema, unas veces de seguridad otras de control sobre la oposición, no cabe duda que se han de desarrollar en este marco legislativo, que en las líneas anteriores queda enunciado.

Una Constitución no plantea todo lo que a la sociedad preocupa, en materia de seguridad, pero las reiteraciones y los silencios ponen de manifiesto cuales eran

una ley de plenos poderes: La Ley de Defensa de la República (Diciembre de 1931), también copiada de la legislación de Weimar. Pero ni con ella pudo cumplir con el más elemental de los fines de todo gobierno: mantener el orden en la calle. ”

las preocupaciones que la sociedad española tenía en esta materia.

2 . - CUERPOS DE CARÁCTER ESTATAL

La capacidad de movilidad y el incremento del comercio exigían, que la seguridad en el tránsito fuera aceptable, para que se pudiera producir la libre circulación de personas y bienes. La seguridad a lo largo de los siglos anteriores había sido un auténtico problema, y no había habido suficiente imaginación y dinero para darle solución.

La necesidad de esa seguridad en todo el territorio así como el resurgir de unas políticas eminentemente centralistas, es lo que da lugar a la búsqueda de un cuerpo de seguridad que dè solución a los problemas que en esta materia se producían. En estos momentos la respuesta se dirige hacia un tipo de cuerpo armado que supere lo que para muchos autores había sido la lacra fundamental de la seguridad, que era la dependencia tan importante del poder municipal.¹⁶⁷

La Guerra de la Independencia había hecho caer en la cuenta de la

¹⁶⁷ SALAS LARRAZÁBAL, Historia de las Fuerzas Armadas a propósito de la creación de la Guardia Civil se dice lo siguiente: " El decreto de 28 de Marzo.. .. de haberse llevado a cabo el desarrollo de este decreto, La Guardia Civil hubiese sido solamente un cuerpo más de los ensayos anteriores o semejante a los regionales, pero, igualmente, también hubiera resultado de corta e inútil existencia. Sus componentes hubieran quedado a merced de los jefes políticos, tan mutables como inseguros, a la carencia de un poder central y al servicio de la ideología del partido gobernante." Tomo V pág. 21. Editorial Planeta. Barcelona 1984

necesidad de crear otras instituciones armadas, que siendo distintas del Ejército, garantizaran la seguridad. Todo ello se hacía en base a:

- No distraer a las fuerzas militares de su cometido fundamental, que era la defensa nacional

- Conseguir determinada especialización

- Falta de confianza en la fidelidad política de los militares, que estaban colaborando en constantes movimientos contra el Rey.

Estas circunstancias dieron lugar a dos formas de dar la solución: una con varios cuerpos y dependientes de cada Ayuntamiento, es decir descentralizada, como fuè la Milicia Nacional, otra con cuerpo único y dependencia centralizada como fuè la Guardia Civil, el Cuerpo de Carabineros o la Policía General.

En ambos casos la seguridad exigía un tratamiento nuevo, para dar solución a lo que era un serio problema. Después de la Guerra de la Independencia, los hombres armados que dificultaban el tránsito y atentaban contra la seguridad y la propiedad privada habían aumentado. En este momento que se están produciendo las más importantes manifestaciones del liberalismo político es necesaria una contundente solución. El auge del comercio exigía tranquilidad y orden para poderse desarrollar. El dinero es muy miedoso y sin tranquilidad no hay posibilidad de avance económico. La industrialización, que está comenzando en la península, necesita de seguridad para poder conseguir cotas de desarrollo.

La vida económica y social que durante mucho tiempo había estado reducida al ámbito del municipio donde se nacía y los alrededores, empieza a tener otros horizontes y la incipiente industria necesita más mercados. Todo ello obliga a

garantizar por parte de los poderes públicos que el tránsito de las personas y mercancías se desarrolla sin complicaciones.

Para ello, una sociedad eminentemente centralista y que empieza a desconfiar de la eficacia de las entidades locales, olvidando su anterior historia municipalista, opta por la creación de fuerzas de seguridad de ámbito estatal, que parece más aptas para solucionar los problemas planteados en este momento. Mecanismo de centralización que no se desarrollan eliminando directamente la actividad municipal, sino reforzando los mecanismos de control.¹⁶⁸

¹⁶⁸ NIETO GARCÍA, Alejandro. ~~Los primeros pasos...~~ Op. cit. pág. 91 " Este poder municipal no era, sin embargo, independiente y precisaba de una dirección y de un control, que estaba en manos del gobierno y de sus órganos intermedios, o sea, -la centralización- *no consistía en la pretensión de que los órganos centrales del Estado asumiesen la ejecución de funciones que de otra suerte corresponderían a los alcaldes y Ayuntamientos, sino a un reforzamiento de los mecanismos de control.* "

A.- La Guardia Civil

Esta Institución, sobre la que ha caído la responsabilidad de la seguridad y el orden a lo largo del último siglo y medio de la Historia de España, no está exenta de controversia. Sin embargo a nadie se le escapa el lugar tan importante que ha jugado en el desarrollo de la última etapa de nuestra historia.

Desde su creación, hace ciento cincuenta años, este Instituto, presentó unos perfiles que la singularizaron con el panorama policial de la Nación, perfiles que identificaron ante el público y que componen una indeleble etapa.¹⁶⁹

El momento de creación de la Guardia Civil, 1844, coincide con una época de continuos enfrentamientos sociales. Los incipientes cuerpos que surgen en este momento se sitúan al margen de la sociedad y vinculados de manera directa a una concepción autoritaria del poder, con lo que el aparato policial es utilizado para la defensa de los intereses de las clases privilegiadas en perjuicio del resto de los ciudadanos¹⁷⁰

Con la Guardia Civil se opta por un modelo policial concreto centralizado y militarizado, fruto de unos antecedentes y cuestiones históricas así como

¹⁶⁹ MARTÍNEZ RUIZ Enrique, Presentación al libro, La fundación de la Guardia Civil. Ministerio del Interior. Madrid 1995. pág. 15

¹⁷⁰ JAR COUSELO, Gonzalo. "La Guardia Civil como policía de proximidad". Conferencia en las Jornadas sobre la Policía de Proximidad. Hospitalet. Año 1977. Editado por el propio Ayuntamiento. pág.. 95.

sociológicas a las que se pretende dar respuesta con este Cuerpo.¹⁷¹

Este Cuerpo tiene su antecedente en el modelo francés de la Gendarmería y el primer intento de creación tiene lugar en el Trienio Liberal a cargo del primer Duque de Ahumada, que hacía depender ese cuerpo de la autoridad civil. El proyecto no prosperó dando lugar al:

" vacío de una Administración policial mínimamente profesional que asegurase la tranquilidad pública.

Los progresistas, con falta de visión administrativista, no consideraron necesaria la creación de una Administración policial civil y profesional, a pesar de inspirarse en el modelo anglosajón.

Por otra parte, esta tendencia política en España no rechazó el militarismo político y centró su alternativa en la consolidación de la milicia nacional o local."¹⁷²

Sin olvidar que la milicia, haciendo honor, de esta forma, a su nombre, tenía un carácter militarizado y una compleja dependencia mixta.

Para BALLBÉ¹⁷³ en la creación de la Guardia Civil hay dos momentos muy diferentes: en un principio se implanta una policía no militarista y posteriormente

¹⁷¹ BARCELONA LLOP, J. El régimen jurídico Op. Cit. Pág.. 60 "la Guardia Civil, cuerpo todavía operativo y que, fuertemente militarizado, ha pasado a la historia misma de la España rural y, por supuesto a la de la centralización"

LÓPEZ GARRIDO, D. La guardia civil y los orígenes del Estado centralista. Edit. Crítica Barcelona 1982, pág. 71 y siguientes

¹⁷² LÓPEZ CORRAL, Miguel La Guardia Civil España 1901-1939 Dirección General de la Guardia Civil, Madrid 1994. Pág. 79 " los progresistas constituyeron el grupo más adverso a la Guardia Civil, a la que vieron como una fuerza moderada en contraposición a sus grupos de acción, los cuadros de la Milicia Nacional." también en BALLBÉ. Op. cit. pág. 141.

¹⁷³ BALLBÉ. Op. cit. pág. 144

se somete a refundación, de donde sale una institución militarizada, incluso alejándose de la Gendarmería francesa donde se inspiraba.

Esta primera Guardia Civil es fruto de las modificaciones administrativas que se producen en tiempos de González Bravo, en las cuales se vislumbra un intento de imponer la autoridad civil sobre la de los capitanes generales. El Decreto de creación vió la luz el 28 de Marzo de 1844, después de superar una serie de trabas. Con él se constituye un modelo policial, no como el anglosajón, pero distante de lo que resultará después de la intervención de Narváez.

Este primer Decreto va precedido de otro de 26 de Enero, por el que se plantea la necesidad urgente de organizar la seguridad pública, que estará a cargo del Ministerio de la Gobernación y en las provincias dependerá del Jefe Político. A la vez se dispone que el Ministerio de la Gobernación propondrá con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza pública especial, destinada a proteger eficazmente a las personas.

De acuerdo con esta disposición, se empieza a trabajar en la idea de la creación de esa fuerza de seguridad, aprobando el 28 de Marzo de 1844 el citado primer decreto por el que se establece:

"Que dado que ni la Milicia ni el Ejército pueden proteger el orden y las personas, se crea un cuerpo especial de fuerza armada dependiente del Ministerio de la Gobernación y con la denominación de Guardias Civiles, en cuanto a la organización y disciplina, depende de la jurisdicción militar. Los Jefes y oficiales los proporcionará el Ministerio de la Guerra y los suboficiales y tropa los nombrará el Jefe político, a propuesta del Jefe superior del tercio."

La Guardia civil no nació inevitablemente con carácter militar, a pesar de que por ser este hecho un elemento importante en su desarrollo, hay autores que lo dan como consustancial con sus orígenes.

Este Cuerpo de Seguridad tiene tanta importancia en el último siglo y medio de la Historia de España, que se puede decir sin exagerar, que ha sido un protagonista de excepción en el desarrollo de ella.

La cultura popular lo ha asociado a su vida de tal forma, que se puede decir que forma parte del paisaje.

Su actual estructura y desarrollo, según algunos autores, está muy distante de lo que se pretendió en origen y se debe de considerar como una manifestación frustrada del proyecto administrativo de González Bravo¹⁷⁴

El modelo sobre el que parece ser se inspira la creación de la G.C. para Garrido es el de la Gendarmería Francesa¹⁷⁵ Siendo el primer intento de crear un cuerpo de elite al servicio de la Administración Civil. Sin embargo lo que se planteaba como la manifestación de independencia frente al poder militar termina siendo lo que los militares imponen. No debiendo olvidar lo que debe ser asumido como básico, que la militarización de la política no es sino una manifestación de la militarización del Estado.¹⁷⁶

¹⁷⁴ LÓPEZ GARRIDO, Diego. La Guardia Civil y los Orígenes del Estado Centralista. Grijalbo Barcelona 1982. pág. 83

¹⁷⁵ Op. cit. pág. 85 igualmente opina BALLBÉ en op. cit. pág. 144

¹⁷⁶ NIETO GARCÍA, Alejandro. Los primeros pasos del ... Op. Cit pág 127 " A la descentralización y a la anarquía provinciales sucedió una nueva centralización - la militar- que terminó con las veleidades locales. Pero esta centralización militar no era, desde luego, estatal sino que emanaba de un poder paralelo tan ilegítimo, o más, que las propias Juntas"

La intervención de Narváez hace que se transforme el proyecto originario, lo que en manifestación de L. Garrido es el triunfo del Lobby militar,¹⁷⁷ siendo una manifestación más de que el Ejército se eleva a mediador supremo entre el poder político y la sociedad española. Pero los militares no son una entidad autárquica que solo se sirve a si mismo, es claro que actúan al servicio de intereses y proyectos socioeconómicos.

El decreto fundacional de 28 de Marzo de 1844 quedó totalmente irreconocible por otro de 13 de Mayo que queda para muchos como el verdaderamente fundacional.

En él se la hace depender del Ministerio de la Guerra por lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes y del de Gobernación por lo relativo a su servicio peculiar y movimiento.¹⁷⁸

Para el servicio los jefes del Cuerpo se entenderán con los Jefes Políticos de las provincias, de quienes en esta parte han de depender (art.2?)

Está asociado el desarrollo de la Guardia Civil al avance del centralismo, hasta tal punto que " Al crecimiento de la Administración le acompaña, paralela más que convergente, la Guardia Civil, el cuerpo especial armado que en su día ideó el gobierno de González Bravo. Es asombroso ver como la expansión de la administración centralista es seguida, paso a paso por la expansión de la Guardia Civil.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Op. cit. pág. 90

¹⁷⁸ Decreto de 13 de Mayo de 1844. Ministro de la Guerra Ramón María Narváez. Que era también Presidente del Consejo de Ministros.

¹⁷⁹ LÓPEZ GARRIDO, Op. cit. pág. 142

Este proyecto de cuerpo policial había tenido ya unas manifestaciones embrionarias, en otro trabajo del antecesor del Fundador de la Guardia Civil, el Primer Duque de Ahumada, que fué desechado en la Cámara por atentar contra la Milicia Nacional. Este hecho supone, tal como ya manifesté anteriormente, un fracaso en el proyecto por conseguir una Administración policial eficaz y mínimamente profesional, que asegurase la tranquilidad pública.¹⁸⁰

Sin embargo, el momento policial en el que aparece este cuerpo, coincide con un progresivo incremento del delito y delincuentes a la llegada al trono de Isabel II y la segunda Guerra Carlista. Existe una importante proliferación de compañías de resguardo, de seguridad y protección que habían nacido como fruto de esa situación de inseguridad. Hecho que venía preocupando, ya desde mediados del siglo XVIII, como he apuntado anteriormente, y que supuso la creación de cuerpos que persiguieran los delincuentes y facinerosos que ocasionaban abundantes delitos.

Todos los institutos de seguridad que se crean en este momento no tienen sino carácter local y su respuesta a esta situación de inseguridad es a juicio de algunos autores mediocre.¹⁸¹ No existirá, hasta la llegada de la Guardia Civil, un cuerpo nacional, que aglutinará en una sola institución la coordinación de todos los efectivos policiales en todo el territorio nacional.

La Guardia Civil surge en un momento de crisis del paso del Gobierno González Bravo a Narváez y esa misma crisis y resolución de la misma, se da en la

¹⁸⁰ BALLBÉ, Manuel. Orden público y Militarismo en la España Constitucional. pág 141.

¹⁸¹ DE PAZZIS PI CORRALES Magdalena. "La seguridad pública en España" en La Fundación de la Guardia Civil Coordinado por MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. Ministerio del Interior. Madrid 1995. pág. 19.

institución naciente. Hay autores¹⁸² para quienes el R.D de 28 de Marzo de 1844 es la creación de una Guardia Civil, y el R.D. posterior de 13 de Mayo sería el fundacional de la actual Guardia Civil.

Desde su comienzo se pretende que los integrantes de este cuerpo, estén desprovistos de ideología concreta, para evitar una situación semejante a la creada por la Milicia Nacional, que se ve disuelta precisamente este año.

En el despliegue de efectivos, desde su creación, se ve claramente que tenía una seria aspiración a cubrir todo el territorio nacional. Sin embargo a nadie se le oculta la dificultad de cubrir todo el territorio nacional con los 6.015 hombres que contempla el decreto fundacional. Este hecho se efectúa primero en Madrid más tarde en Barcelona y posteriormente en el resto del territorio nacional.

A los problemas del despliegue numérica o de la correcta distribución de sus efectivos se añade los derivados de las competencias, pues los Jefes provinciales políticos se enfrentan con los militares por el control de sus miembros. Este fenómeno que va a ser una constante va a facilitar que la Inspección General del Cuerpo consiga gran autonomía, lo que López Garrido¹⁸³ denomina como creación de una Capitanía con jurisdicción en todo el territorio nacional. Para comprender este hecho podemos recurrir a la ingente documentación que hay sobre la comunicación de las quejas, bien al Comandante Provincial del Ejército, o bien al

¹⁸² AZCARRAGA SERVERT, J. " Los orígenes de la Guardia Civil" en La fundación de la Guardia Civil Ministerio del Interior. Madrid 1995 y LÓPEZ CORRAL. lo hace en varias publicaciones entre otras en la obra dicha en pág. 49 y en La Guardia Civil Española Pág.. 29

¹⁸³ LÓPEZ GARRIDO Op. cit. pág. 142

Jefe Político.¹⁸⁴

La idea del fundador de llegar a todos los municipios del territorio, tarda bastante en conseguirse. Por ello se plantea cubrir primero las capitales de provincia, donde se pretendió asentar al menos dos o tres compañías, que a su vez estaban divididas en líneas y éstas compuestas de las unidades menores denominadas "puestos" que se ubicaron en los sitios que resultaron más estratégicos para alcanzar lo mejor posible el objetivo de su fundación, que era, cubrir lo antes posible la totalidad del territorio nacional.

En principio los integrantes podían estar adscritos a dos formas de prestar el servicio, bien caballería o bien infantería.

La Dirección General de Organización es un departamento que desde su fundación se encarga de desarrollar todo lo relativo al despliegue operativo de la Guardia Civil y lo que esto conlleva, el cual se instala en principio en Madrid.

El aumento del número de efectivos, limitado por problemas presupuestarios va acompañado de la respuesta a las expectativas que de ella se va teniendo. Con el General O'Donnel al número de efectivos llega a unos de 14.000 miembros.

Siguiendo a López Corral¹⁸⁵ las actividades de la Guardia Civil, de acuerdo con su división orgánica, cabe dividir las en tres grupos:

1.- PECULIARES:

¹⁸⁴ LÓPEZ CORRAL tiene varias citas sobre este problema en "La Guardia Civil en el Sexenio revolucionario" Cuadernos de la Guardia Civil Número 10 año 1994 págs 51-66 págs. 56 y ss de éste artículo y en otras obras de este autor ya citadas.

¹⁸⁵ LÓPEZ CORRAL Op. cit. pág.. 53

- Policía Judicial:

- Servicio en los caminos
- Servicio en el campo
- Servicio en los ferrocarriles

- Policía Administrativa:

- Infracciones y control de pesca, caza y uso de
armas

- Policía Militar

- Detención de Prófugos

- Policía Fiscal

- Lucha contra el fraude Fiscal

2.- HUMANITARIAS

- Auxilio y protección de personas y bienes

- Náufragos, desaparecidos, indigentes

- Calamidades públicas

- Incendios, inundaciones, epidemias

3.- EXTRAORDINARIOS

- Campaña

- Antidisturbios urbanos

Se trata en definitiva de la presencia permanente del Cuerpo en la vida de los municipios donde se encuentran integrados. Resulta llamativo que frente a su

propósito de llegar a todos los lugares desde sus orígenes se plantee su vocación eminentemente rural, que se ve ratificada de forma constante.

Su vocación como defensora del orden y garante de la seguridad le hace apostar por los elementos que estratégicamente mejor presentaban este importante logro. Para ello se dió suma importancia al control de los caminos, dando a este tema un tratamiento sin igual en la cartilla¹⁸⁶. El planteamiento era ejercer un férreo control sobre los nudos de comunicaciones lo que repercutiría en la prevención de los asaltos y favorecería la tranquilidad en el tráfico de aquel momento.

La Guardia Civil desde su creación se encuentra en permanente servicio en pro de la seguridad dando un juego importante en esta materia tanto en tiempo de paz como en guerra, lo que se demostró al poco de su fundación, en la 2ª Guerra Carlista tomando un papel importantísimo en la defensa de la legalidad que representaba la Reina Isabel II, enfrentándose de manera importante con los Carlistas, lo que supuso en la realidad colaborar en la resolución de la contienda en favor del partido isabelino. No olvidemos, que el importante despliegue de efectivos de la Guardia Civil fué el único cuerpo organizado de oposición a las

¹⁸⁶ En ella se dedica todo el Capítulo II el cual consta de 14 artículos en los que se detalla como se debe realizar este tipo de servicio y donde aparece el artículo 10 destinado a recalcar la especial vigilancia que se debe prestar a los gitanos.

"Art. 10. Vigilará escrupulosamente a los gitanos que viajen, cuidando mucho de reconocer todos los documentos que tengan; de confrontar sus señas particulares; observar sus trajes; contar las caballerías que lleven; inquirir el punto a que se dirigen, objeto de su viaje, y cuanto concierne a poder tener una idea exacta de los que se encuentre; pues como esta gente, no tiene en lo general residencia fija, y después de hacer un robo de caballerías, u otra especie, un punto a otro en que sean desconocidos, conviene mucho tomar de ellos todas estas noticias."

No obstante para evitar demagogias y comprobar la aceptación social de este grupo étnico, conviene ver las reflexiones de GONZALO ANES. Historia de España Alfaguara IV. pág. 149. "El intento de asimilación de los gitanos".

guerrillas carlistas. Especialmente si se tiene en cuenta el papel tan importante que en la cartilla del Guardia Civil se da al perfecto conocimiento del terreno.

La misma línea de apoyo al Gobierno de Narváez se manifiesta en la revolución del 48, hecho que le enfrenta con los revolucionarios, lo que hace aparecer a este cuerpo como la principal fuerza en contra de sus objetivos. La revolución fracasó, tal vez, como dice López Corral, por la decidida intervención de la Guardia Civil¹⁸⁷, lo que, si se produjo, fué una clara intervención en pro del Gobierno, lo que por otra parte era lógico tratándose de un cuerpo de seguridad, que debía velar por la defensa del ordenamiento legalmente establecido. Esta actuación se hace sin cuestionarse si esa decisión supone tomar partido, por la clase dominante, y sin entrar a plantearse que el poder se podía estar desarrollando en beneficio de unas minorías.

Una vez transcurrido este fenómeno revolucionario vuelve el grueso de efectivos que se habían desplazado a las ciudades, al medio rural, ocupando el sitio que desde el momento de su fundación, se pretendió que ocupara.

En este momento se ve obligada la Guardia Civil a erradicar uno de los problemas más serios de seguridad habidos a lo largo del siglo XIX en España, como era el bandolerismo. El control de caminos y vías de comunicación por este cuerpo, consigue erradicar esa terrible situación de inseguridad que hacía imposible cualquier desarrollo económico. Las personas y las mercancías no podían ser

¹⁸⁷ LÓPEZ CORRAL Op. cit. pág. 74

El capítulo II de la Cartilla esta dedicado " Al servicio en los caminos" El cual en su art. 10 dice " Vigilará escrupulosamente a los gitanos que viajen, cuidando mucho de reconocer todos los documentos que tengan;.. "

transportados de un lugar a otro de la península sin estar sometidas al constante acoso de los bandoleros o asaltantes de caminos. Lo que el Ejército había intentado conseguir y otras fuerzas de seguridad no pudieron hacer, lo consigue la Guardia Civil, no sin un importante esfuerzo. La ocupación permanente del territorio y el patrulleo constante hizo que se consiguiera una importante fuente de información¹⁸⁸ que dió resultados positivísimos.

En los primeros momentos de este Cuerpo, donde gran parte de los esfuerzos del mismo, se encaminan a la organización y a su desarrollo juega en esta evolución, un papel definitivo una institución: la Compañía de Guardias Jóvenes, que supondrá para al Cuerpo una cantera importante. No solo favorecerá la capacitación de los aspirantes, sino que conseguirá que las nuevas promociones que pretendan ingresar en esta institución se acerquen a él con conocimiento de causa. Aún cuando pudiera parecer que esta fórmula generaría endogamia

Para algunos autores esto dará lugar a un desarrollo muy corporativo y a veces falta de savia nueva, sin embargo lo cierto es que aportará un claro conocimiento y una disposición especial a favor del Cuerpo de quienes quieran ingresar en el Instituto.

Como diría Corral esta Institución "se organizó con arreglo a unos principios basados en el orden, en un periodo de predominio burgués, por unos hombres vinculados a una determinada postura política."¹⁸⁹ Sin embargo Ahumada, parece ser, intentó, que no se produjera una utilización fácil en beneficio de quienes al

¹⁸⁸ Artículo 3 del Capítulo II de la "Cartilla del Guardia Civil"

¹⁸⁹ LÓPEZ CORRAL op. cit. pág. 77

hacerlo, podrían poner en peligro tan importante proyecto.

Por eso, mientras para unos grupos políticos las relaciones con la institución fueron buenas, no ocurrió así con otras, entre ellas con los carlistas para quienes la Guardia Civil no fué sino una fuerza más de los isabelinos. Igualmente estuvieron entre sus adversarios los progresistas, que la asocian como una fuerza moderada opuesta a sus intereses y en contraposición a la Milicia Nacional, la cual parecía ser más reflejo de sus ideales reformistas. A pesar de que la Milicia Nacional, en sus orígenes como cuerpo de seguridad representaba los intereses de los propietarios, pues como es de todos conocido estaba compuesta por artesanos y burgueses.

El bienio progresista se caracteriza por la manifestación de los conflictos sociales existentes, lo que da lugar a unos momentos de importante tensión. Estos conflictos debemos encuadrarlos más en el orden social que político, especialmente importantes en el medio urbano, y son consecuencia de la problemática socioeconómica del momento.

En efecto, en ese instante se producen las revueltas de los movimientos obreros que hicieron presentes las reivindicaciones de los trabajadores provocando la consiguiente reacción conservadora de la burguesía, que se reflejará en la demanda de garantías para la propiedad y el orden público.¹⁹⁰ En esta situación de tensión ha de entenderse la intervención de la Guardia Civil en defensa de los que ostentaban la propiedad y los derechos. No olvidemos que la totalidad de los ciudadanos son sujetos de derechos civiles, pero solo una parte de ellos son

¹⁹⁰ ARTOLA, Miguel. La Burguesía revolucionaria Alfaguara. Madrid 1977. pág 228.

sujetos de derechos políticos, configurándose así el Estado sobre una concepción restringida del grupo social destinado al ejercicio del poder.¹⁹¹

En este sentido es de resaltar que la Guardia Civil quiso dotar a sus miembros de un alto concepto de la dignidad y honradez, lo que le lleva a un alto aprecio por el principio de la propiedad, quedándoles muy grabados los derechos del dueño sobre sus posesiones y la necesidad de respeto por parte de los demás¹⁹² lo que supone, por parte de este Cuerpo, que en los momentos de crisis optará por la defensa de estos principios, sin cuestionarse los orígenes del poder y la dimensión social de la propiedad privada.

Pasado el bienio progresista se inicia un proceso de restablecimiento del régimen moderado que permanecerá en el poder una década más. Esto supone en materia de seguridad el ascenso de la Guardia Civil, lo que conlleva entre otros acontecimientos que se produzca la disolución de la Milicia Nacional.

En este período moderado tiene lugar un acontecimiento importante, que se erige en detonante de la decadencia el gobierno de Isabel II, como es la famosa noche de San Daniel (el 8 de abril de 1865); en la que la represión de una manifestación, primero autorizada y posteriormente prohibida da lugar a unos incidentes donde mueren 11 personas y resultan más de un centenar heridos. Este acontecimiento donde actúa por primera vez de manera seria la Guardia Civil Veterana, -que era una versión urbana de la Guardia Civil- supone un momento

¹⁹¹ COMELLAS José Luis, A La Época de Isabel II". Cuadernos de la Guardia Civil n° 10 año 1994 pág. 14

¹⁹² RIVAS GÓMEZ, Fernando. A La Guardia Civil y sus creadores." Cuadernos de Estudios de la Guardia Civil. n° 10 año 1994. pág .26

clave para la Guardia Civil como policía de orden público en zonas urbanas. Por ello Corral manifiesta que " la conducta represiva de que hizo gala, dañó para siempre su imagen de Cuerpo válido para los motines urbanos, de forma que su bien ganado prestigio en el medio rural no pudo extenderse a las ciudades a pesar del empeño puesto por los moderados en conseguirlo."¹⁹³ Este acontecimiento y las posturas de los determinados gobiernos que se sucedieron hicieron que fracasara la experiencia de la Guardia Civil Veterana, lo que supone cerrar las puertas a este Cuerpo como posible responsable del orden público en las ciudades. Estos mismos hechos, si bien restringe las posibilidades de actuación en zona urbana, confirman su bien hacer en el medio rural, donde consigue alcanzar cada día más éxitos a lo largo de todo el período moderado.

Un componente esencial, en todo sistema de poder y acerca de cuya organización se enfrentaron moderados y progresistas es el de orden público y el de los medios más adecuados para su conservación. La diferencia fundamental entre uno y otro partido, a la hora de entenderlo, reside, en que mientras los progresistas confían estas funciones a los alcaldes, que utilizan la Milicia Nacional, los moderados crearon una institución permanente y estrechamente vinculada al ejército como es la Guardia Civil que se pone a las órdenes del gobernador civil¹⁹⁴

El período denominado *sexenio revolucionario* (1868-1874) supone una consolidación definitiva e incluso fundamental para la seguridad del país. Los distintos gobiernos, que se sucedieron a lo largo de esa etapa no hicieron sino

¹⁹³ LÓPEZ CORRAL op. cit pág. 101.

¹⁹⁴ ARTOLA, Miguel. op. cit pág. 249

apoyarse en la Guardia Civil a pesar de las manifestaciones que antes hubieran podido hacer contra este Cuerpo. Fué tal su trabajo y su respuesta que los distintos gobiernos no hicieron sino potenciarla, viendo en ella la solución a algunos de sus más importantes problemas. Hemos de subrayar, en este periodo, la disolución de la Guardia Civil Veterana en octubre de 1868, lo que supone la integración en el Cuerpo, asumiendo la propia Guardia Civil la protección de los edificios oficiales. A pesar de la aparente integración destaca la intervención del Cuerpo, en la disolución de la Asamblea Parlamentaria, que daría lugar al fin de la 1ª República.

La Restauración supone la confirmación de la Guardia Civil como fuerza básica en el desarrollo de la seguridad. Es una época de importante expansión y la Guardia Civil se mantiene como el más importante instrumento de preservación del orden público, llegando a ser considerada como la principal institución policial de ese momento, pues no solo aumentan sus funciones sino que se extienden sus cometidos, lo que hizo necesario aumentar paralelamente sus efectivos.

Mediante la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de Noviembre de 1878 se da un paso más en su militarización al integrarla como un cuerpo más del mismo. Lo que supone una reafirmación como Instituto militar al servicio del Orden Público. En este momento nos encontramos con la atribución a este Cuerpo de la competencia de Guardería Rural y Forestal y los problemas surgidos con los movimientos anarquistas especialmente con la Mano Negra y los movimientos obreros catalanes acontecimientos que ponen de manifiesto un incremento en el protagonismo de la Guardia Civil en materia de seguridad.

A lo largo del primer periodo del reinado de Alfonso XIII la intervención de la

Guardia Civil como fuerza encargada del Orden Público es muy importante y esto le confiere el carácter de fuerza policial fundamental. La intervención en la "Semana Trágica" de Barcelona y la definitiva extinción del bandolerismo andaluz, lo que confirma una vez más lo mantenido por la mayoría de los autores, incluidos los del propio Cuerpo, en cuanto al buen resultado alcanzado como fuerza policial en zona urbana y la dificultad de adaptarse a los problemas de seguridad en las grandes ciudades. La intervención de la Guardia Civil en materia policial, en las zonas rurales estaba dedicada fundamentalmente a perseguir la delincuencia común, bandolerismo y otras, que por su carácter no suponía enfrentarse con los ciudadanos, sino una protección de estos, mientras que su actividad en las grandes concentraciones urbanas eran temas de orden público y por lo tanto muchas veces enfrentamiento con los ciudadanos. El material de que eran dotados para realizar su labor no era sino el arma larga, (fusil) no teniendo a su alcance otro medio que éste como instrumento represivo. Esto hacía imposible, a pesar de los cuidados, que los Guardias al realizar su actividad, no saldase los enfrentamientos con resultados trágicos, lo que muchas veces ocurrió. De este hecho fueron conscientes en reiteradas ocasiones los propios mandos de este Cuerpo, que hicieron llegar al Gobierno la necesidad de dotarles de instrumentos adecuados a la labor a realizar. Las autoridades no se preocupaban del problema hasta que no se producían resultados lesivos, y una vez superada la conmoción se dejaba la solución hasta el conflicto siguiente.

El propio Inspector General Ochando dice en el Senado el 18 de Noviembre de 1901 que las Autoridades no deben sacar la Guardia Civil a la calle sin haber

sacado antes a los agentes de orden público o a los vigilantes de seguridad.¹⁹⁵ Culpable de esta situación también era la propia legislación existente en materia de orden público, que mantenía la necesidad de mantener éste por encima de la vida, donde era más importante la tranquilidad en la calle, que los resultados de su represión; así la Ley de Orden público de 1880 imponía la obligación de "suspender la reunión tan pronto como se profirieran insultos, injurias o amenazas a la Guardia Civil" (art 5º)

Entre tanto sobrevino la Dictadura por las mismas causas por las que han aparecido históricamente regímenes políticos similares: por la incapacidad de los poderes constitucionales de cumplir su misión.¹⁹⁶ Durante este periodo y la fase hasta la República se caracteriza por vivir en un estado de crisis notorio, en el que se mantuvo lo que parecía ya algo endémico, a saber la crisis misma de la Monarquía. Con la Dictadura, los ideólogos autoritarios creyeron encontrar el terreno ideal para realizar las promesas hechas a la gran burguesía, tal como manifiesta Martínez Cuadrado, pero en realidad el esquema primorriverista de poder se limita a una reedición falsamente renovadora del sistema bipartidista de la Restauración.¹⁹⁷

La Dictadura estuvo presidido por esas revueltas, que no son sino fruto de las tensiones que el Estado liberal-burgués de Derecho lleva dentro de sí,

¹⁹⁵ PÉREZ VIÑUELA Amador. "La Guardia Civil en el Reinado de Alfonso XII" . Cuadernos de la Guardia Civil n° 10 pág. 92.

¹⁹⁶ BALLBÉ, Manuel. Op. cit. pág 302.

¹⁹⁷ MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel. La Burguesía conservadora. Alfaguara. Madrid 1979. pág 455

especialmente por la serie de carencias que se ponen de manifiesto en este momento, lo que los historiadores dieron en llamar el problema social de este momento o la cuestión social. Por eso se puede decir que las medidas sociales del Estado liberal no se toman hasta que llega la Segunda República.

Durante todo el período de la Restauración y hasta la llegada de Primo de Rivera, se produce una cantidad de muertes innecesarias a manos de las fuerzas de seguridad; sin embargo en la etapa de la dictadura, a pesar de que se extremó la intolerancia contra las luchas sociales, se producen menos derramamientos de sangre, quizás por el mayor conocimiento de los militares, que mandaban ese momento, en las resoluciones de los conflictos de Orden Público.

Este momento de turbulencias sociales es muy importante para el desarrollo profesional de la Guardia Civil, ya que, ante la necesidad de su intervención , se dota a ésta con mayores incrementos de plantilla. No sólo supone un incremento cuantitativo sino cualitativo, pues la Dirección y Subdirección General de Seguridad así como la Jefatura superior de Policía en Madrid se encomienda a miembros de la Guardia Civil. En esta línea de promoción y desarrollo de este Cuerpo está la disposición de 1918 en la que se contemplaba la posibilidad de que hubiera Generales del Cuerpo. En cuanto a la organización, se producen varios cambios que se suponen trascendentes en el desarrollo posterior, tales como la creación de zonas y de la Academia especial. Se hacen además intentos de resolver la situación de precariedad económica en la que habían caído, al no haberse producido la actualización de los sueldos en bastante tiempo, lo que había supuesto, de hecho una depreciación importante en sus ingresos, a pesar de los

complementos que se habían añadido en períodos anteriores.

A lo largo de los primeros treinta años del siglo XX se perdió la posibilidad de equilibrar las desigualdades sociales y dar a la sociedad una situación más justa y por tanto más estable por vía pacífica. Esta reflexión que manifiesta Cortázar¹⁹⁸ en relación con la Europa de comienzos del siglo XX, debe hacerse también de nuestro país. Nos encontramos ante unos cambios, que se van imponiendo poco a poco y que, en España, por oposición ciega de los poderes fácticos de aquel momento, ese tránsito no se hace de manera sosegada sino que da lugar a una auténtica situación revolucionaria.

La Guardia Civil como Fuerza de seguridad defensora del Ordenamiento Jurídico de ese momento, se ve obligada a defender con la fuerza el freno a la evolución que demandaba la sociedad española y que la cegazón de algunos políticos hace violenta.

La Guardia Civil, desde el comienzo de la República, se puso a la defensa del orden establecido, como había venido haciendo hasta ahora pero, con especial cuidado, ya que el General Sanjurjo, en ese momento Director General, proclama desde el primer momento su adhesión a la República, situándose claramente a favor de ella¹⁹⁹. Sin embargo la República hereda parte del ordenamiento jurídico anterior,

¹⁹⁸ GARCÍA DE CORTÁZAR, Fernando. "Una República para la Crisis." Cuadernos de la Guardia Civil. Año 1994 nº 10 pág 119

¹⁹⁹PRESTON, Paúl. Franco "Caudillo de España" Grijalbo Mondari Barcelona 1998 pág. 97 " Mientras Franco meditaba en su despacho de Zaragoza, el general Sanjurjo, director general de la Guardia Civil, que constituía el instrumento de represión más poderoso de la monarquía, sentenciaba el destino del rey. Sanjurjo, otrora comandante en Jefe de Franco y hombre a quien había admirado, informó a varios ministros del gobierno que no garantizaba la lealtad de los hombres a su mando en caso de manifestaciones masivas contra la monarquía.

especialmente en materia de orden público, lo que supone un permanente enfrentamiento de los movimientos sociales con las fuerzas policiales y por lo tanto con la Guardia Civil.²⁰⁰

En este momento se producen los incendios de los conventos en Madrid y otras actuaciones graves del Orden público, lo que da lugar a represiones importantes, a veces con resultados graves, no tanto porque la voluntad de los miembros de la Guardia Civil tengan nada que ver, sino por la propia dotación con la que contaban los miembros de este Cuerpo para reprimir las manifestaciones que ya hemos referido anteriormente. La radicalización de los agentes sociales es cada día mayor y consiguientemente los enfrentamientos policiales van en la misma línea. Para evitar lo que algunos aducían podría ser la causa de estos males, se crea un cuerpo de policía, que se pretende sea nuevo frente a lo que algunos tildaban como policía del antiguo régimen. Tal vez por su conocida disciplina y estructura militar, pues sus mandos procedan igualmente del Ejército. La dureza de este periodo y los conflictos permanentes de orden público suponen una permanente intervención de la Guardia Civil, que en algunos casos, se resuelve con muertos bien entre los manifestantes o bien entre los miembros de las fuerzas del

En realidad la Guardia Civil era una fuerza brutal y conservadora y no había motivo para sospechar de su lealtad. El temor de Sanjurjo era que la defensa de la monarquía sólo fuera posible a costa de un copioso derramamiento de sangre."

²⁰⁰ Estos enfrentamientos dieron lugar a hechos tan lamentables como los acaecidos en Castilblanco (Badajoz) y Arnedo (Logroño). "Ambos hechos fueron manipulados para convencer a los militares de que la República significaba desorden y anarquía. Ningún otro asunto fué más sintomático del abismo social que dividía España. Para la derecha, la Guardia Civil era la querida Benemérita, protectora del orden social; para la izquierda, En un brutal e irresponsable ejército de ocupación al servicio de los ricos." PRESTON, Paúl. Franco "Caudillo de España" Grijalbo Mondadori Barcelona 1998 pág. 116

Orden.

En esta situación de tensión se produce el cese del General Sanjurjo al mando de la Guardia Civil y su nombramiento como Director General de Carabineros, lo que él toma como afrenta y le anima a conspirar contra la República. Dirigiendo la sublevación que se desarrolla el día 10 de Agosto de 1932, y que falla. Juzgados los responsables en juicios sumarísimos, el ex Director General de la Guardia Civil es condenado a muerte, aunque posteriormente es indultado. Todos estos hechos conllevan una sensación de fuerza opositora a la República y por parte del Gobierno se toman ciertas medidas encaminadas a controlar cualquier movimiento desestabilizador. Entre las medidas encaminadas a tal fin, está la desaparición de la Dirección de la Guardia Civil en el Ministerio de la Guerra y el traspaso de esta competencia al Ministerio de la Gobernación.²⁰¹ Sin embargo, esto no impidió que se desarrollasen acontecimientos desagradables como el de Casas Viejas y otros, que no hicieron sino poner de manifiesto los graves problemas sociales del país y que no tenían solución con la sola aplicación de fuerzas policiales para reprimir las manifestaciones. Parece ser que nadie estaba dispuesto a resolver el problema que era de fondo

Sin embargo, en la República destacó la interesante medida de descentralización policial, como era la transferencia a la Generalidad de Cataluña de los Servicios de la Guardia Civil. Este paso de Competencias, una vez aprobado

²⁰¹ LÓPEZ GARRIDO, D. ~~El aparato policial en España~~ Ariel Barcelona 1987. Pág. 63 “ En efecto como consecuencia de la Sanjurjada de 1932 en que la Guardia Civil toma un activo papel golpista, este cuerpo de Seguridad pasa a depender exclusivamente del Ministerio de la Gobernación, rompiendo con la tradicional dependencia del Ministerio de Defensa.”

el Estatuto, suponía que todas las fuerzas que prestaban servicios en Cataluña serían transferidas al Gobierno Catalán y por tanto también la Guardia Civil que se constituiría como la Guardia Civil al servicio de la Generalitat de Cataluña, dependiendo de sus autoridades directamente para su servicio. Este paso de competencias fué anulado por el Gobierno de Gil Robles cuando se produce la declaración del Estado Catalán por Companys, pero la transferencia es rehabilitada por el Gobierno del Frente Popular, volviendo las competencias a la Generalidad. Todos estos acontecimientos " ponían de manifiesto los graves problemas que el gobierno observaba en la prevención de los mismos y ello desde todos los puntos de vista. Se practica única y exclusivamente una política de represión, de atacar el problema cuando ya se haba manifestado, no de prevenir su posible existencia."²⁰²

La situación de tensión iba en aumento y según manifiesta Ulla Rega " la derecha montó una operación de terrorismo sicológico, basada en el desorden y la falta de autoridad; comenzó una ola de atentados con la única finalidad de desestabilizar, cuya autoría y paternidad residía en la extrema derecha."²⁰³

Desgraciadamente termina este periodo de la Historia de España, dando lugar a un hecho tan sangriento como es la Guerra Civil. En esta época la Guardia Civil se vió obligada a intervenir en la defensa de la legalidad y a las ortogneis del gobierno en cada momento, lo que supone que los profesionales padecieran situaciones graves. Sin embargo la excesiva importancia dada en el ideario de este

²⁰² ULLA REGA, José Luis. "La Guardia Civil en la Segunda República." Cuadernos de la Guardia Civil n° 10 pág. 131

²⁰³ Op. cit. pág. 132.

cuerpo a la propiedad privada y al Orden público, dió como resultado que alguno de sus miembros lo llevara hasta sus últimas consecuencias, con los resultados que hemos visto.

La dureza de los acontecimientos durante la República y los hechos concretos en los que se vió implicada la Guardia Civil, puede ser, a juicio de Lòpez Corral, uno de los más importantes motivos, para que, cuando se produjo la sublevación militar, gran parte del colectivo viera con buenos ojos la etapa que se abría en ese momento.²⁰⁴

En los primeros momentos de la sublevación militar la Guardia Civil tuvo un protagonismo importantísimo, hasta tal punto que el triunfo del golpe militar se materializó en plazas en las que la Guardia Civil colaboró, o al menos no se opuso a los sublevados, tal como ocurrió en Madrid, mientras en Barcelona la decisiva intervención del General Escobar, supone la derrota de los sublevados.²⁰⁵

Lo que si se puede decir de este Cuerpo, es que, en muchos lugares permaneció fiel al Gobierno lealmente constituido al que haba jurado defender, suponiendo un elemento importante tanto en la seguridad como en el desarrollo de la Guerra.²⁰⁶ Sin embargo la postura en favor de los militares rebeldes en algunos

²⁰⁴ LÓPEZ CORRAL, Miguel. "La Guardia Civil en la Guerra Civil." Cuadernos de la Guardia Civil n° 10 pág. 143

²⁰⁵ CARDONA Gabriel. "Vida y muerte del General Escobar." Para comprender la talla profesional y humana de esta persona merece la pena leer este breve artículo en la Revista Historia 16. Año 1983 n° 92 págs. 23-36 Diciembre.

²⁰⁶ JAR COUSELO, GONZALO. " La Guardia Civil el 18 de Julio de 1936." Revista Príncipe de Viana del Departamento de Cultura del Gobierno de Navarra. N1 192 Enero- Junio de 1991 Para entender correctamente este fenómeno merece la pena leer también, este artículo sobre la Guardia Civil el 18.7.1936. En el se estudia la figura del Jefe de la Comandancia de Navarra Rodríguez-Medel el día de la sublevación militar.

sitios, planteó ciertas reservas frente a los que siguieron fieles, poniéndoles, injustificadamente en situación de permanente desconfianza. Pese a esta desconfianza, los que permanecieron al lado del gobierno de la República, después de una Guerra dura, fueron fusilados, o en el mejor de los casos tuvieron la suerte de poder, finalizada la guerra, partir al exilio.

Terminada la contienda civil no todo fueron facilidades para este Cuerpo que en la zona Nacional había apoyado decididamente al General Franco en su sublevación, sino que por el contrario " una de las primeras consecuencias sería el deseo de Franco de disolverlo, porque creía que no le había sido suficientemente fiel en los momentos claves".²⁰⁷ Sin embargo se salvó quedando totalmente controlada por el Ejército.

Durante el franquismo la Guardia Civil ocupa un importante lugar en el desarrollo de la función policial, pero " a pesar del esfuerzo, los riesgos y del problema que se le está resolviendo al régimen no se les reconoce más nivel

Sobre este acontecimiento ver también "La Guardia Civil, 150 años después" La Fundación de la Guardia Civil Ministerio de Justicia e Interior. Madrid 1995 págs 203-227 pág.208

Franco era consciente sobre la importancia de la Guardia Civil y la Policía en el triunfo de cualquier movimiento contra la República y así lo pone de manifiesto PRESTON, P. Franco ... Op. Cit.

pág. 151 "Muy pocos comandantes locales respondieron, la mayoría con el pretexto de que no apoyarían un movimiento si tenían que enfrentarse a la Guardia Civil y a los Guardias de Asalto"

pág. 152 " tanto Gil Robles como Franco, prosiguieron los esfuerzos para organizar una intervención militar. El tema clave seguía siendo la actitud de la Guardia Civil. Sin embargo, los oficiales de ésta (la de Madrid) y otras guarniciones se negaron a rebelarse sin una garantía de que la Guardia Civil no se opondría."

²⁰⁷ LÓPEZ CORRAL op. cit. pág. 155.

profesional. La falta de valoración profesional hacia los suboficiales y clases de Tropa es una constante durante el franquismo, contra los que se mantiene una actitud de permanente desconfianza. Se les usa, pero no se les estima".²⁰⁸ En el reglamento de dietas y viáticos de 1949 "se coloca a los Cabos y Guardias por debajo de los ordenanzas y el personal auxiliar de la Administración... .. no se les reconoce más nivel profesional"²⁰⁹

Merece la pena destacar el esfuerzo realizado en la represión del Maquis y la cantidad de miembros de la Guardia Civil que perdieron su vida en esta callada pero cruenta epopeya. Este Cuerpo de seguridad colaboró eficazmente al mantenimiento del régimen surgido tras la guerra civil.²¹⁰

El que la Guardia Civil vaya adaptándose a las nuevas situaciones, no es nada nuevo para nadie, teniendo presente que los conflictos se resuelven, cada día con más frecuencia, con la negociación que por la fuerza.²¹¹

Este Cuerpo patentiza a lo largo de su historia la dialéctica entre una

²⁰⁸ LASÉN PAZ, Maximiliano. "La Guardia Civil Nueva." Cuadernos de la Guardia Civil. N1 10 año 1994. pág. 178.

LÓPEZ GARRIDO, D. El aparato policial... Op. Cit pág. 63 " no es de extrañar que en el franquismo, por sus características especiales de situación dictatorial surgida de la guerra civil Las manifestaciones de militarización de ambos cuerpos (Policía nacional y Guardia Civil) se agranda y se crean los Estados Mayores de ambos cuerpos a los que no tienen acceso los oficiales de los mismos.

²⁰⁹ LASÉN PAZ Maximiliano. "La Guardia Civil Nueva" Op. cit. pág 178.

²¹⁰ PRESTON, P. Op. cit. pág. 783 "La enorme inversión en terrorismo de Estado entre 1939 y 1945 estaba dando sus beneficios en forma de apatía política por parte del grueso de la población. Los opositores de Franco habían aprendido la lección, y la tortura, el encarcelamiento y las ocasionales ejecuciones servían de recordatorio para aquellos que lo habían olvidado. La Guardia Civil y la policía secreta realizaban incansablemente su pavorosa labor, desmantelando los esfuerzos clandestinos destinados a reconstruir los partidos y los sindicatos."

²¹¹ LASÉN PAZ M. " La Guardia Civil Nueva" Op. cit pág. 181

dependencia de la autoridad civil o de la autoridad militar,²¹² hecho que se vendrá a plantear periódicamente a lo largo de su historia y que se hace con mayor virulencia cuando aparece la democracia.

La Historia de este Cuerpo expresa las luchas, el progreso, las contradicciones, la vida de nuestro país en este devenir tal como manifiesta Lasen Paz²¹³ y su carácter de servicio público y socialmente útil es lo que explica su supervivencia.

Los críticas a este cuerpo, por su carácter militar, según algunos autores especialmente los del Cuerpo, tiene cada día menos sentido, especialmente cuando las Fuerzas Armadas tienen claramente asumido, su subordinación al poder civil²¹⁴. Sin embargo la contestación a este fenómeno es importante, especialmente desde que en nuestra Constitución parece claramente delimitado el ámbito de actuación

²¹² LÓPEZ GARRIDO La Guardia Civil.. op. cit pág. 181

²¹³ LASEN PAZ, Maximiliano. "La Guardia Civil, una organización para el control social." Cuadernos de Trabajo Social n° 7 pág. 231 Edit. Universidad Complutense.

²¹⁴ JAR COUSELO, Gonzalo. Diario El País 24 de Diciembre de 1995 pág 22 Reflexión sobre las posibles críticas o sospechas de que no todo el colectivo militar tiene inequívocamente asumido la primacía del poder civil sobre el militar debe leerse este artículo, sobre la figura del General Gutierrez Mellado.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. "Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad" en GARCÍA DE ENTERRÍA (Director) Derecho Público de Finales de Siglo: Una perspectiva Iberoamericana Civitas Madrid 1997 pág. 378 " En el Estado de Derecho, Ejército y Policía se conciben, organizan, como instrumentos de paz. Así lo ponen de relieve dos planteamientos que conviene reflejar aquí.

El Estado de Derecho concentra el ejercicio legítimo de la violencia para producir paz. Ejército y Policía son instrumentos de paz, tanto en las relaciones interestatales como en las internas de los Estados.

La vinculación pacifista del Ejército y la Policía cuentan con un correlato en las relaciones de colaboración internacional, cuyo incremento deben naturalmente potenciar los Estados de Derecho"

de las Fuerzas Armadas de los Cuerpos de Seguridad.²¹⁵

A pesar de sus limitaciones presupuestarias de los últimos años y de la crisis padecida por el grave incidente del primer Director General que tenía la condición de civil, en esta actual etapa, han tenido lugar los cambios, quizás más importantes desde su fundación. El asumir con carácter casi exclusivo las competencias de contrabando y resguardo fiscal²¹⁶ -que comienza inmediatamente después de la Guerra Civil con la incorporación a este cuerpo del de Carabineros-, así como la creación de servicios especializados, los cuales superan la mera ocupación del territorio, ha dado un carácter nuevo de profesionalidad y de servicio.

²¹⁵ PARADA VÁZQUEZ, R. Constitución, Policía y Fuerzas Armadas. Prólogo. Marcial Pons, Madrid 1997 pág. 17 "Ahora bien, que todos los regímenes políticos hayan coincidido en la misma fórmula de utilizar o instrumentar la fuerza militar, el poder legislativo de dictar bandos de excepción y la justicia militar ante los graves desórdenes políticos o sociales, no tiene nada que ver con el régimen civil o militar de la Guardia Civil, que es una cuestión ajena donde lo que hay que valorar es el nivel de operatividad y de eficacia de ese modelo" Pág. 18 "el fundamento y la esencia del Derecho militar en cualquier democracia, y cuya naturaleza no es otra que la de un régimen de función pública más exigente, más riguroso que el propio de los funcionarios civiles, y precisamente para asegurar con mayor rigidez la obediencia de los militares al poder democrático" Pág. 19 " La separación entre Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad que puede inferirse de la Constitución, y más aún del sentido común, porque las misiones son diferentes, en nada afecta a que el mismo régimen de limitaciones de severidad disciplinar propio del Derecho militar pueda postularse para unos y para otros".

²¹⁶ Especialmente desde la modificación de la nueva normativa sobre contrabando (Ley Orgánica 12/1995 de 12 de diciembre de Represión del contrabando) en cuya tramitación han surgido nuevamente el problema de la caracterización o no de los agentes del Servicio de Vigilancia Aduanera como miembros de la policía judicial, continuando hoy, no obstante, los funcionarios del mismo con el carácter de simples Acolaboradores" de las Fuerzas de Seguridad del Estado. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ D. Y OTROS Constitución, Policía y Fuerzas Armadas. Marcial Pons Madrid 1997, pág. 498.

B.- El Cuerpo de Carabineros

Es el primer Cuerpo policial de ámbito nacional, cuya fusión con la Guardia Civil el año 1944, inmediatamente después de la Guerra supone su desaparición. Tiene también una labor destacada en el desarrollo de la seguridad a lo largo de más de un siglo.

Sus antecedentes lo tiene a lo largo del siglo XVI y XVII y en el riguroso sentido de la palabra significa soldado con carabina, siendo originariamente soldados de caballería. Tenemos noticias de su existencia ya en 1656 siendo regulados por primera vez en una Ordenanza del año 1704. Su cometido como vigilantes de las costas y fronteras y reprimir el contrabando eran una tarea más como parte integrante del ejército, pues a él le estaba encomendado este cometido. Es apartir de 1749 en el momento que se le encomienda a la Real Hacienda todas las rentas generales, cuando se constituyen con carácter especializado los *resguardos de rentas*. Estas unidades, que tenían al frente de ellas a empleados de Hacienda, tuvieron una dirección única y cierto carácter especial a partir de una real orden de 1779, la cual mandó reunir en uno todos los resguardos, dando lugar al Resguardo General de Rentas. Mediante una Real orden de 1801 se une a éste, temporalmente, el Resguardo marítimo, sin que suponga estas actividades la disminución del contrabando que era muy importante.

La peculiaridad como cuerpo especializado, relacionado con las obligaciones arancelarias, le da unas características propias y unas señas de identidad, que

intentarán transmitir sus miembros, incluso después de la fusión que tuvo lugar acabada la Guerra Civil con la Guardia Civil.

La necesidad de un cuerpo de vigilancia especializado en la represión del contrabando no es sólo una exigencia moderna, hecho que tiene especial interés cuando la Administración aumenta su actividad, y tiene la imperiosa necesidad de recaudar impuestos. Hasta la creación de los Carabineros, se intentó de diversas maneras instrumentar fórmulas organizativas suficientes para vigilar y exigir el cumplimiento de las normas fiscales.

Todos los intentos que se realizaron en la creación de unidades encargadas de reprimir el contrabando fallaron, debiéndose emplear el Ejército en los momentos en los que la situación fue más grave. El aumento del contrabando se producía especialmente en las situaciones de crisis económica y social, tales como hambres, guerras, etc.

El fracaso de los cuerpos vigilantes del contrabando, estuvo incluso fomentado por los propios empleados de la recaudación, los cuales entendían que no era mala situación para ellos la situación de río revuelto. "El contrabando se ejerció, pues, de forma organizada y a gran escala, siendo -según opiniones muy autorizadas- la causa de no pocos males de gran influencia económica para la nación"²¹⁷

²¹⁷ AGUADO SÁNCHEZ, Francisco. "Síntesis histórica del Cuerpo de Carabineros." Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil. Año 1971. pág 10
En relación con este autor PRESTON, P. Franco "Caudillo de España" pág. 44, le denomina "el historiador oficial de la Guardia Civil" lo que nos hace comprender el tratamiento que da al Cuerpo de Carabineros.

Domínguez Ortiz nos ayuda a comprender mejor la situación relacionada con el tráfico comercial cuando manifiesta " la necesidad de exhibir pasaportes, pagar derechos y sufrir la insolencia de los aduaneros en los puertos secos era algo que mostraba a cualquier pasajero cuan incompleta era la unidad del Reino".²¹⁸

En la misma línea se manifiesta G. Anes cuando indica que a lo largo de la última parte del siglo XVIII, a la vez que se iban aumentando los impuestos indirectos, " lo recaudado por el cobro de los derechos de las aduanas, en cambio, experimentó un fuerte descenso " " En definitiva, después del descenso observado en la recaudación por Aduanas, cabe concluir que el sistema tributario del Antiguo Régimen atravesaba por una crisis profunda a comienzos del siglo XIX"²¹⁹

El sistema de control de impuestos arancelarios se ha llevado a cabo de distinta manera a lo largo de la historia, " ya en el siglo XIII existía el Almojarizazgo un impuesto obligatorio que se satisfacía por los géneros que se importaban y exportaban y que supone un importante ingreso para la Hacienda Regia".²²⁰

Para satisfacer la recaudación de estos impuestos, se utilizó durante siglos el sistema de arriendo de aduanas, lo que supone generar un sistema tributario nada justo y del que se aprovechaban los diversos intermediarios que se

²¹⁸ DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. El Antiguo Régimen. Alfaguara Madrid 1977, pág 89. En esta obra entre las pág.. 88 al 104 el autor da una idea muy amplia de cual era la situación del tráfico comercial, que puede ilustrar el medio en el que se hace sentir la necesidad de un determinado control fiscal.

²¹⁹ ANES, Gonzalo. El Antiguo Régimen: Los Borbones. Alfaguara. Madrid 1976. pág 291 y 292

²²⁰ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, op. cit. pág 596 y 604.

encargaban de llevar a cabo esta función. Dado lo impopular de este trabajo sólo se apuntaban los personajes de dudosa moralidad hasta tal punto que se les consideraba como otra calamidad pública más²²¹

Muchos fueron los intentos para sanear la Real Hacienda, incrementando y estableciendo contribuciones, pero nada tenía sentido si no se conseguía un control efectivo de su cumplimiento.

El fenómeno del contrabando se incrementa con el final de la Guerra de la Independencia y se asocia a veces al del bandolerismo, lo que da lugar a que durante el trienio liberal se forme el Resguardo Militar de Rentas, que con nombre parecido al anterior y compuesto por distintos cuerpos militares, se le atribuye este cometido, pero que es disuelto con la restauración de Fernando VII y que es sustituido posteriormente por una unidad especial del Ejército para perseguir el fraude fiscal.

Teniendo estos antecedentes presentes, el 9 de Marzo de 1829 se crea el Real Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras, para hacer la guerra al contrabando, para prevenir o atacarlo vigorosamente en sus puntos de generación y perseguirlo hasta su exterminio. Se crea en base a un anteproyecto del Ministerio de la Guerra, con unos caracteres de militarización bastante pronunciados, lo que suponía, frente a la anterior situación histórica, bastante independencia en relación con el Ministerio de Hacienda y acabar con la supremacía que la Administración civil de Hacienda había ostentado sobre los "capitanes o comandantes generales"²²² Una

²²¹ AGUADO, Francisco, Historia de la Guardia Civil. op. cit. pág 134.

²²² BALLBÈ. op. cit. pág 99

vez más las autoridades civiles sucumben en materia de seguridad frente a los cuerpos militarizados, ignorándose, por supuesto, el papel importante, que en este área, habían desarrollado anteriormente los Entes Locales.

De acuerdo con la reseña histórica del propio Cuerpo de Carabineros de 1889 "El Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras, tenía por objeto la seguridad y vigilancia de éstas, hacer la guerra al contrabando, prevenir sus invasiones, reprimir a los contrabandistas y afianzar con respetable fuerza, en favor de la industria y comercio nacionales, la protección y fomento de las leyes de Aduanas"²²³

Este cuerpo se pone a las órdenes de un general, José Ramón Rodil, el cual había adquirido gran fama profesional en las guerras de Perú, lo que le hacía estar entre el conocido grupo militar de los "Ayacuchos", militares afectos a Espartero. Su carácter de cuerpo militar no sólo se basaba en su dependencia del Ministerio de la Guerra, sino que era militar también todo lo relacionado con su servicio específico, haberes, gratificaciones, fuero militar, retiros y recompensas. Incluso sus propias intervenciones se plantean como auténticas acciones de guerra.

De nada sirvieron las objeciones que se hicieron sobre la autonomía, en relación al Ministerio de Hacienda, del que eran auxiliares, ni sobre el poder que pasaron a ostentar, ni sobre su obligada implicación en las guerras carlistas dado su carácter militar, sino que todo ello supuso la configuración cada vez más como

²²³ Breve Reseña Histórica al Escalafón General del año 1889 del Cuerpo General de Carabineros. Madrid Imprenta del Guía del Carabinero. pág 2. Se encuentra en la Biblioteca del Ateneo de Madrid Reseña: G 6117.2

cuerpo militar.²²⁴

Dado su carácter militar y su buena preparación intervienen con importante éxito en la primera guerra Carlista, lo que les hace apartarse de su cometido como vigilantes de aduanas, repercutiendo esto en los resultados en la represión sobre el contrabando. Finalizada la Guerra la vuelta sólo parcial de estos efectivos y la pérdida de su carácter militar, que les convierte en una institución civil dependiente de la Dirección General de Rentas Estancadas le hace perder efectividad en su cometido y supone también el abandono de sus mandos militares, lo que a juicio de Aguado Sánchez²²⁵ supone dar los primeros pasos para su desaparición.

La complejidad de la situación, la dificultad de la represión del contrabando y la relación con los funcionarios civiles de Hacienda, hace que se produzca una degradación del cuerpo²²⁶ que obliga al General Rodil el año 1842 a hacer una refundación del mismo, siendo el Presidente del Consejo de Ministros, dando lugar a lo que se denominará *Cuerpo de Carabineros del Reino*. Para Aguado Sánchez, este nuevo cuerpo sigue con los mismos defectos que el anterior, ya que permanece "la total dependencia de éstos a los funcionarios de Hacienda." " La admisión de paisanos poco habituados a la ingrata vida del carabinero, dado lo penoso de su servicio, al estar mal pagados y peor acuartelados, y al estar sujetos a leyes y

²²⁴ BALLBÉ op. cit. pág. 102. Merece la pena destacar una frase que cita de Santillán, el cual dice en relación con este hecho que supone " la subversión de esta parte de todos los principios de la Administración, puesto que la fuerza auxiliar se convertía en una especie de soberana de la Administración misma"

²²⁵ Aguado Sánchez. Historia de la Guardia Civil. Op. Cit. pág. 136

²²⁶ NIETO GARCÍA, A. Los primeros pasos.... Op. Cit. pág. 124 " Es sabido que en Málaga se utilizaban las bullangas para proteger las entradas de contrabando, que se descargaban en el mismo puerto mientras los alborotadores recorrían la ciudad"

sanciones civiles, los convertía en unos funcionarios siempre a merced de intereses, maniobras sucias y rapacerías" "Por otra parte los gobiernos ... se desentendían dejando plena libertad y atribuciones a los funcionarios de la Hacienda.²²⁷

A lo largo de los años posteriores se procede a la modernización y equiparamiento con la Guardia Civil, en medios y en instrucción, así como en sueldos.

Asistimos a intervenciones como cuerpo militar en los diversos conflictos que se producen a lo largo de la última parte del siglo XIX, incluso en las confrontaciones ocurridas en África. Especial relevancia tiene la actuación del Cuerpo en la batalla del Serrallo y de los Castillejos. En esta segunda etapa se debe considerar como valedor e impulsor al general José de Iriarte, que lo lleva a cabo una vez que el General Rodil asume mayor protagonismo en la política del país.

Siendo el general Rodil Presidente del Gobierno en 1842 José de Iriarte que era Inspector General de Resguardos redacta un proyecto de reestructuración de los carabineros que era copia del originario redactado por Rodil y que supone otra vez la militarización, sometiendo a una depuración a sus miembros viéndose en la obligación de cesar a los no aptos para el cometido que se planteaba.

Sin embargo la importante dependencia de Hacienda impide que esta

²²⁷ AGUADO SÁNCHEZ Francisco, op. cit. pág. 16. El mismo autor en la obra Historia de la Guardia Civil pág 136 " Una descarada impunidad, mientras la guerra carlista sigue su curso, practicada por alcaldes, jefes políticos, funcionarios recaudadores, colocó a mandos y carabineros en situación visiblemente censurable. Si se efectuaba alguna aprehensión, se estaba en peligro de que los pueblos de la comarca, con intereses comunes, se amotinaran, exigiendo la devolución de los géneros, dándose casos como el del coronel Juan Prim en Málaga que tuvo que huir al manifestar en una investigación que estaba dispuesto a detener a ciertos contrabandistas de la localidad.

renovación surta los efectos deseados.

Para quiénes la militarización y la independencia del Ministerio de Hacienda sería el triunfo de los Carabineros se produce este hecho en 1848 cuando el General Narváez integra a los Carabineros del Reino en el Ejército, a semejanza con la Guardia Civil.

La efectividad de los nuevos servicios se basa en reforzar los puestos interiores o de retaguardia y contrarregistro y en una distinta fase de reclutamiento, intentando dar solución a los jubilados bien dándoles posibilidad de seguir cuidando de las torres de vigilancia, bien incorporándoles posteriormente al Cuerpo de Faristas o pasándoles al de auxiliares.

Su actividad de lucha contra el contrabando era a veces tan dura y real que se enfrentaban a grupos de contrabandistas de hasta sesenta personas armadas hasta con cañones.

Este Cuerpo participa y padece todos los acontecimientos históricos que se desarrollan en el país, desde ver diezmadas sus filas por el cólera de 1854 hasta su importante actividad en las guerras de África como las batallas de Serrallo y Castillejos (1860) ya mencionado antes. Este mismo año se crean las "matronas" las cuales tienen el honor de ser los miembros femeninos más antiguos de un cuerpo policial español, ellas serán, con motivo de la unificación con la Guardia Civil, los componentes femeninos de mayor antigüedad del mismo y claro antecedente de las que actualmente lo ocupan de pleno derecho, pues su situación en principio fué de auxiliares de estos cuerpos policiales.

Para controlar mejor el reclutamiento, se recurre lo mismo que había hecho

la Guardia Civil, a la creación del Colegio de Carabineros Jóvenes, el cual se instala en Getafe en 1863 y se traslada posteriormente a San Lorenzo de El Escorial en el año 1867. Tiene esta institución doble cometido, amparar a los huérfanos y darles una modesta y completa educación para poder ingresar con carácter preferente en la institución.

A lo largo de la revolución de 1868 toman parte en las actividades militares que se desarrollan en ese momento, mientras unos lo hacían en la defensa de Isabel II, otra parte lo hacen a favor del General Serrano. Posteriormente, se les amplían las competencias al establecerles en las estaciones de ferrocarril, como vigilantes fiscales, para la represión del contrabando, que había experimentado un importante incremento con motivo de las revueltas habidas.

Sin embargo por una Real Orden de 1868 se reducen el número de miembros, suprimiendo la única compañía de veteranos de Madrid para reforzar la de Murcia. Igualmente se procede a otra disminución de efectivos el año 1870 con motivo de haber sido reducida la zona fiscal o zona de actuación

Esta evidente pérdida de componentes se frena con la llegada de la Iª República momento en el que se produce un incremento de mil quinientos hombres, que vuelven a desaparecer con la Restauración Monárquica.²²⁸

El Cuerpo de Carabineros interviene en la Tercera Guerra Carlista, como ya lo habían hecho en las anteriores, debiendo abandonar para ello sus cometidos principales y destacando en sus acciones militares, hasta tal punto que por su

²²⁸ Breve Reseña Histórica del Cuerpo... op. cit pág 4

gloriosa actividad se le concede el uso de bandera en 1875.

" La situación precaria del país, unida el escaso interés de los políticos y de sus mandos por ellos, se ven obligados a vivir en casetas derruidas y en condiciones infrahumanas que no hace sino minar la moral que pudieran tener, siendo estas condiciones elementos favorecedores de inmoralidad y que se dieran a la corrupción."²²⁹

A finales del Siglo pasado poco motivados en su trabajo y peor pagados, este cuerpo entra en una profunda crisis, a pesar de los esfuerzos que se hacen para modernizar sus estructuras y conseguir mejores resultados en su cometido.

Una de las transformaciones más importantes viene dada por Decreto de 4 de Julio de 1924, momento en el que se produce un cambio en la organización, nombrándose un general de división como subdirector y produciéndose un incremento en sus efectivos, lo que se manifiesta multiplicando las cantidades de contrabando aprehendidos.

Durante la Segunda República se produce una nueva crisis en sus actividades motivada por estar "muy influidos por los partidos de izquierdas"²³⁰, posiblemente debido a las malas condiciones sociales que habían padecido. Mientras que la casa cuartel, para la Guardia Civil fué una forma de tener una

²²⁹ AGUADO SÁNCHEZ, op. cit. pág. 82

²³⁰ AGUADO SÁNCHEZ, artículo citado pág. 43 igualmente en su libro de Historia de la Guardia Civil dice en pág.154 " Por cuestiones que sería muy largo comentar en primer lugar la de herencia histórica, el Cuerpo de Carabineros estuvo marcado por influencias del liberalismo progresista, derivadas luego hacia exaltada y equivocada ideología de extrema izquierda, lo que justificaría conductas posteriores".

vivienda más o menos digna, la carencia incluso de una vivienda para los miembros de este Cuerpo ocasionó que hubiera momentos de su historia que tuvieron que vivir en situaciones míseras, incluso careciendo de los elementos más elementales para vivir, teniendo por morada casetas derruidas.

La influencia de los partidos de izquierdas no supuso que intervinieran más o menos decididamente en la defensa de la República, sino que su actuación estuvo motivada más por la zona donde les correspondió. Sin embargo el no haber tomado parte decididamente en la *rebelión militar* les supone, al final de la guerra su desaparición. Queipo de Llano su último Inspector General contribuyó a que su final fuese por medio de una fusión digna.

Con la desaparición de este Cuerpo quedaba la seguridad y la represión de la delincuencia en zona no urbana, en manos exclusivas de la Guardia Civil, desapareciendo el cuerpo que se había creado con carácter especializado para la *represión del contrabando y fundiéndose en otro, que se ocupa de la represión del delito con carácter general.*

Todo ello a juicio de Lasen Paz²³¹ se explica con "una atropellada justificación de la fusión del Cuerpo de Carabineros en el de la Guardia Civil, "razonada" en base a evitar la duplicidad de los cuerpos "...Todo el mundo, sin embargo, ha entendido el mensaje, se trata de cortar con el pasado profesional de ambos Cuerpos, por el que son castigados a una depuración que alumbrará el nuevo Cuerpo de la Guardia Civil."

²³¹ LASEN PAZ, Maximiliano. Cuadernos de la Guardia Civil n° 10 año 1994 pág 170

La desaparición de este Cuerpo de Seguridad, que tenía la característica de ser protector y resguardo fiscal supone la renuncia a la especialidad en favor de la uniformidad y la posibilidad de mejor control sobre los cuerpos que permanecían y que deberían de vigilar la absoluta fidelidad de todos al nuevo régimen que nacía de la Guerra Civil.

C - La Policía General

La necesidad de fuerzas para la seguridad y la represión de los hechos delictivos no ha sido un invento contemporáneo, sino que se tiene necesidad de ello desde muy antiguo. Sin embargo la creación de un cuerpo policial a nivel nacional tiene varios intentos y cristaliza de una forma específica en el Cuerpo de la Guardia Civil y en el de Carabineros. Su carácter de Institutos militares les hacen para algunos autores seguir en la línea tradicional de reprimir la delincuencia mediante el ejército. Sin embargo, la razón de la constitución de la Guardia Civil fué la necesidad que se sentía de no usar al ejército en la represión de la delincuencia, además de recurrir a personal profesional y por lo tanto mejor preparado.

Frente a la creación de la Guardia Civil, que es el cuerpo de ámbito nacional por antonomasia, nos encontramos con lo que podemos denominar como "Policía General". Utilizamos este término para definir a los cuerpos de seguridad que, con ámbito estatal, se les atribuye unas competencias específicas en esta materia y que tienen el carácter de personal dedicado plenamente a esta actividad. Concepto éste que es el que maneja Turrado Vidal.²³² Definición que se puede aceptar con carácter general, pero que no implica ningún juicio sobre la posible efectividad

Los antecedentes inmediatos del aparato policial moderno no podemos

²³² TURRADO VIDAL, Martín. Introducción a la Historia de la Policía. Dirección General de la Policía. Madrid 1985. pág 35

encontrarlos en "la shurta" como manifiesta Turrado Vidal²³³ , fundamentalmente porque la policía es una realidad sociológica fruto del momento social en el que se desarrolla, pero asociada al Estado moderno. Por eso sí que se puede decir con Recasens que " El aparato policial, pues, pese a no existir como tal en los albores del estado liberal, se halla ya en sus entrañas. Forma parte del proyecto político emergente, y va lentamente madurando al sol del desarrollo del mismo"²³⁴ Por eso el Estado moderno no hace surgir desde sus mismos orígenes un aparato policial especializado, sino que va madurando a medida que el sistema necesita ir ejerciendo control sobre los poderes que emergen, destinado a mantener y si es posible perpetuar a las clases hegemónicas. Estas manifestaciones policiales, como determinantes de la defensa de los intereses de los que ostentaban el poder económico, queda muy bien reflejado en los estudios que Sisinio Pérez Garzón hace de los componentes de la Milicia Nacional.²³⁵

A lo largo del primer cuarto de siglo, dominado por los problemas sociales de la guerra de la Independencia y las consecuencias sociales posteriores a la misma, se puede considerar que surge la primera Institución que se puede decir reúne los requisitos anteriormente apuntados. Este acontecimiento es la creación de la Policía General del Reino que se constituye en el año 1824.

²³³ Martín Turrado Vidal Introducción a la Historia de la Policía Op.cit. pág. 11 Sin embargo es evidente que esta figura es importante en el desarrollo de la seguridad medieval, lo cual pone igualmente de manifiesto GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Op. Cit. Pág. 667 y 668.

²³⁴ RECASENS I BRUNET, Amadeu. AAquellas aguas trajeron esos lodos: La burguesía y los orígenes del aparato policial." Historia e Ideología del Control Social. PPU Barcelona 1989 pág 34.

²³⁵ PÉREZ GARZÓN Sisinio. La Milicia Nacional. C.S.I.C. Instituto Jerónimo Zurita. Editora Nacional. Madrid 1978 pág. 132

La fecha en la que se crea, detalle muy importante,²³⁶ determinará el claro tono de policía política. Lo que provoca fuertes críticas por parte de los obispos, y especialmente del Ejército. En efecto la creación tiene lugar después de haberse visto obligado el rey a disolver partes del mismo, por no haberle manifestado suficiente lealtad. Coherente con esta tendencia realista de no depender de las instituciones militares, se constituyó la Policía, con su órgano máximo la Superintendencia²³⁷, que por culpa de las presiones de los dos colectivos citados, se ve agregada al Ministerio de Gracia y Justicia. Posteriormente Javier de Burgos y Sainz de Andino intentan introducir ciertas reformas y crear un Ministerio del Interior con competencias en estas materias, pero siguen encontrándose con la oposición de los militares, que, celosos de su parcela de poder, están dispuestos a aceptar la existencia de un M^o del Interior, que tenga competencias en determinadas materias administrativas, pero no policiales y de seguridad²³⁸

El modelo francés de Administración estará latente, especialmente en las aspiraciones de Javier de Burgos, que intenta, a lo largo del siguiente periodo, constituir una Administración moderna.

La constitución de esta policía general de Fernando VII, es, sin duda, fruto de la inquietud del Rey por evitar tener que pasar otra etapa en manos de los liberales. Por eso él manifiesta: " El estado de inquietud y desorden en que se hallan los más de los pueblos de la Monarquía, por efecto del régimen anárquico, por más de tres

²³⁶ En este año comienzo de la "Década Absolutista" se produce la derogación de toda la obra legislativa del Trienio.

²³⁷ BALLBÈ. op. cit pág 90.

²³⁸ RECASENS. Op. cit. pág. 303.

años, obligó a la España, han fixado las miras paternales del Rey N.S., y convenciéndole de la importancia de establecer sin pérdida de tiempo la Policía General del Reino.²³⁹

Para la creación de esta Institución se encarga unos estudios previos a D. José Manuel Arcona, quien recibe el nombramiento de Superintendente de Seguridad Pública y presenta un proyecto que en 25 artículos manifiesta los principios generales para la organización y competencias de la Policía.²⁴⁰

Dado que este órgano pudiera plantear conflictos con otros ya existentes, se crea una Junta para resolverlos. Este organismo hace una serie de recomendaciones, de las que sale un proyecto de Real Decreto, el cual es aprobado por el Consejo de Ministros el 6 de Enero de 1824, que sancionado dos días más tarde por el Rey, se publica el 13 de Enero del mismo año.

Este Decreto decía que " Entre las cosas que reclaman con urgencia mi paternal solicitud, he considerado como una de las más importantes el arreglo de la Policía de mis Reinos, la cual debe hacerme conocer la opinión y las necesidades de mis pueblos, e indicarme los medios de reprimir el espíritu de sedición, de extirpar los elementos de discordia... "

El documento de creación consiste en una Real Cédula y un Real Decreto donde se desarrolla un esquema organizativo, las competencias, los miembros que

²³⁹ A.H.N. Consejos: Legajo nº 12.353. Citado por TURRADO VIDAL, M. op. cit. pág. 74.

²⁴⁰ TURRADO VIDAL, Martín. La Policía en la Historia Contemporánea de España. 1766-1986. Secretaria General Técnica del Ministerio de Justicia e Interior. Madrid 1995. pág. 85

la compondrán y la financiación del nuevo organismo.

Turrado Vidal²⁴¹ indica que la filosofía de este proyecto se encuentra reflejada en los tres documentos posteriores, entre ellos uno que define muy claramente la idea que Fernando VII tenía de la futura Policía en los términos siguientes:

"El Rey quiere que ésta.,(la Policía) (sic) no se vea, como en otro tiempo, limitada a cortas atribuciones, inciertas por lo indefinido de ellas, y embarazada por el temor de los choques o competencias con otras autoridades, sino que sea vigorosa, expedita, dotada de recursos necesarios para hacer el bien y para impedir el mal, y que al mismo tiempo, sea un medio irresistible de represión para los malos, lo sea de protección y de beneficencia para los buenos." ²⁴²

Teniendo presente el momento histórico y político, nos podemos hacer una idea de a quien pueda referirse el concepto de buenos y malos, siendo posible que esas acepciones tengan un significado más relacionado con las afinidades políticas que con la delincuencia común. Por eso me parece afortunada la apreciación de Martín Turrado, cuando dice que lo que le interesaba al Monarca, con la constitución de este cuerpo policial, era mantenerse en el Trono.²⁴³

Esta Policía General del Reino estaba compuesta por una serie de funcionarios a las órdenes del Superintendente General de Policía que dependería del Ministro de Gracia y Justicia. El Superintendente será Jefe de los Intendentes provinciales, los cuales recibirán de él las órdenes y le dirigirán sus informes.

²⁴¹ TURRADO VIDAL, Martín. op. cit. pág. 77

²⁴² TURRADO VIDAL, Martín op. cit. pág. 81

²⁴³ TURRADO VIDAL, Martín. op. cit. pág. 80.

Las competencias de la policía se encuentran descritas en la Real Cédula y entre ellas estaría con carácter propio:

- Formar los padrones del vecindario
- Expedir los salvoconductos de tránsito, tanto para los extranjeros como para los nacionales.
- Licencias de venta ambulante y actividades ambulantes
- Permisos para abrir posadas y establecimientos de hostelería.
- Licencias de armas
- Imponer sanciones
- Llevar un registro de vehículos

También tendrían con carácter concurrente²⁴⁴ las siguientes competencias:

- Vigilancia sobre fondas y establecimientos de hostelería, así como las almonedas públicas y casas de préstamos.
- Control de desocupados y sin trabajo
- Recoger a los mendigos y expósitos, así como a los gitanos, y a los mendigos aptos para el trabajo.
- Control de la imprenta y periódicos, impidiendo su circulación, cuando ataquen a la persona del Rey o su gobierno.
- Perseguir a los que blasfemen o profieran insultos contra el Rey.
- Vigilar a las asociaciones secretas, las reuniones tumultuarias, las perturbaciones de fiestas y mercados, así como cualquier alteración del orden

²⁴⁴ Con los servicios de vigilancia que existían en ese momento especialmente por parte de funcionarios dependientes de los Ayuntamientos. De los que más tarde hablaremos.

público

- Controlar la salubridad y seguridad en cárceles, hospicios y centros de beneficencia.

- Cuidar se dicten medidas de salubridad y se cumplan.

- Prevención de incendios

- Velar por el cumplimiento de esas normas de salubridad, prevención de enfermedades epidémicas y entierros e inhumaciones.

- Vigilancia de mercados tanto en cuanto a las pesas y medidas como a la calidad de los productos.

- Control de los serenos y celadores nocturnos.

- Vigilancia de los edificios que amenacen ruina.

La amplitud de ambos grupos de competencias hace que prácticamente queden afectadas a todas las actividades de la vida social. En este sentido, no debe llamar la atención el número de competencias eminentemente administrativas y el hecho de que tuviera muchas de las que actualmente realiza la Policía Municipal o de Sanidad.²⁴⁵

En relación con su organización territorial manifestar, que nace con vocación de llegar a todo el territorio nacional, produciéndose en poco tiempo el

²⁴⁵ TURRADO VIDAL, M. op. cit. pág. 90 Dice que confluyen mezclas "curiosas" de Policía Municipal y de Sanidad. No debe olvidarse la acepción primitiva de policía, como actividad de buen gobierno de la ciudad. La policía entendida como garante sólo de la seguridad pública es un concepto, reciente. De hecho la dimensión social de cualquier cuerpo de Seguridad, es muy importante, aunque no esté reconocido en sus estrictas competencias.

nombramiento de intendentes y delegados para todo el país. El modelo al que se recurre es eminentemente centralista y se pretende llegar a todos los ámbitos para evitar lo que era obsesivo en este periodo: los pronunciamientos.

La necesidad de autofinanciarse fué, entre otros, uno de los elementos que contribuyó a su impopularidad, además de su carácter eminentemente represivo. Debía de obtener ingresos de las licencias y documentos que expedían, así como de las sanciones, lo que supuso que desde un primer momento se impusieran sanciones y tasas hasta el máximo permitido. Con estas premisas la situación estaba abocada a los abusos, los cuales se produjeron, no tardando mucho.²⁴⁶

Este cuerpo de Seguridad nace en un momento de tensión política y de necesidad de fuerte represión por el monarca, que hace de él una institución llamada al fracaso. Pero no sólo tuvo detractores entre los enemigos del régimen sino, dado el alto número de competencias, como apunté anteriormente, también los tuvo dentro de los grupos afectos a Fernando VII.

Uno de los grupos sociales del antiguo régimen que más duro atacó al Cuerpo General de Policía, fué la Iglesia, que veía en él un órgano incompatible con la reinstauración del Santo Oficio. Pensaba la Jerarquía que sólo desapareciendo este Cuerpo podría instaurarse el Santo Tribunal, lo que supondría permanecer en el control de la ejecución de la Justicia.

Otro estamento que se opone a la aparición de este cuerpo es el Consejo de

²⁴⁶ XIMENEZ DE SANDOVAL, C. ~~Instituciones de seguridad Pública...~~ Op. Cit. Pág. 48 " un error deplorable, dice, hizo que se desconociesen en muchas partes del reino las intenciones generosas que presidieron al establecimiento de la Policía, organizada al principio para frenar el crimen, y que la inocencia viviera tranquila"...

Estado, que lo hace fundamentalmente por las grandes atribuciones que se le conferían.

Los militares, máximas autoridades en materia policial, se oponen rotunda y radicalmente a esta nueva institución no sólo por sus excesivas competencias, sino por los conflictos que estaba generando y por lo que suponía de pérdida de poder y control de sus actividades. No olvidemos que nos encontramos en un momento en que el Ejército es conflictivo, siendo frecuentes los levantamientos.

Con la creación de un cuerpo policial el Ejército pierde el control de la seguridad, lo cual no está en sus planes. Además, en esta década, se crean, para intervenir en materia de seguridad la creación de las Comisiones Militares, institución que se caracteriza por perseguir con inusitada crudeza los delitos comunes y políticos, la crueldad de estas llega a tal punto, que son ejecutados 16 paisanos por colaborar y ayudar a los militares liberales²⁴⁷. Las Comisiones militares se reinstauran y desaparecen varias veces a lo largo de esta década.

La Real Cédula de 1827, fruto de las presiones habidas, supone la desaparición en la práctica de la Policía General del Reino, hecho que acaece de forma definitiva, muerto ya Fernando VII en 1835, y legalmente mediante un Decreto de 1840,²⁴⁸ dejando que lo relativo a Policía lo ejerzan los Gobernadores militares en sus zonas y territorios. A juicio de Turrado Vida esto supone perpetuar una

²⁴⁷ BALLBÈ. op. cit. pág. 89

²⁴⁸ MORALES VILLANUEVA, Antonio. "El modelo policial español" en Policía y Sociedad Dirección General de la Policía. Ministerio del Interior. Madrid 1989. Pág 77 "Ello trajo consigo la disolución de la Policía, por resolución de 2 de Noviembre de 1840, en la que igualmente se citaba la ineficacia de las autoridades locales, por ser la función policial - incompatible con la mudanza periódica y frecuente de la autoridad municipal"

situación transitoria, con lo que "se consumó así una de las operaciones más nefastas que se ha producido en la Historia de España. La dirección de la Policía por los militares, con todas las lacras que ya se denunciaron en el apartado anterior, pues se desarrolló una militarización cada vez más fuerte del orden público; se descuidaron los aspectos preventivos y la noción de enemigo interno se vigorizó hasta el paroxismo."²⁴⁹

Desde el comienzo se fué consciente de que junto a la actividad de esta Policía era necesaria una fuerza armada a que poder recurrir para solicitar los auxilios que la policía necesite.²⁵⁰ Como apoyo a esa Fuerza de Policía se organizaron los Celadores Reales los cuales, inspirados en la Gendarmería Francesa, llevan su actividad en Madrid y alrededores. Posteriormente, el 25 de febrero de 1833 se organizan los Salvaguardias Reales, que bajo la supervisión de la Superintendencia de Policía de Madrid, comenzarían a prestar sus servicios en la capital, pero con voluntad de extenderse por todas las provincias. Como no fueron capaces de llevar a cabo estos planteamientos, se produjo lo que constituye una

²⁴⁹ TURRADO VIDAL, Martín. La Policía en la Historia... op. cit. pág. 102. BARCELONA LLOP El régimen jurídico de la policía de seguridad IVAP Oñati 1988 pág. 60 En (1844) durante el periodo isabelino, se asiste a la creación de una organización policial propiamente dicha, organización que, a mi juicio, es la que se encuentra en el punto de partida de la evolución conducente a la que hoy conocemos. Y conste que no me estoy refiriendo sólo a la creación en 1844 de la Guardia Civil, cuerpo todavía operativo y que, fuertemente militarizado, ha pasado a la historia misma de la España rural y, por su puesto, a la de la centralización."

²⁵⁰ XIMENEZ DE SANDOVAL, C. Op. Cit. pág. 46 " Para el desempeño de todas o cualquiera de sus atribuciones emplearía la Policía a sus propios alguaciles y dependientes, y siendo preciso, se mandó requiriese de los ayuntamientos, jueces, tribunales, jefes de Hacienda y comandantes militares, todo el auxilio que necesitase ínterin se formaba un *cuerpo militar, encargado de la seguridad de los pueblos y caminos*; señalándose un uniforme particular, y bastones a los empleados dependientes del ramo."

constante a lo largo de todo el siglo XIX y principios del XX, a saber: el recurso sistemático al Ejército.

En este momento²⁵¹, se apunta como fundamental en la seguridad de este periodo, tres instituciones, que se distinguieron, por su carácter represivo conservador:

- la Policía Secreta, que según éste autor serían las fuerzas parapoliciales que cobraban de "los fondos reservados" destinados a la seguridad y tendrían fundamentalmente el carácter de confidentes, sin descartar puntuales colaboraciones;

- las Comisiones Militares, de las cuales ya he hablado anteriormente, cuya dureza en la represión fué sobradamente conocida, especialmente en las infracciones de orden público; no olvidemos el carácter político que se le dió siempre a este concepto y cómo, lamentablemente, fué asociado su salvaguarda a la persecución de los que no pensaban como los que detentaban el poder;

- la Policía Carlista, que con un carácter de protección personal de Don Carlos y represión política, se crea en el bando Carlista, su carácter político y el conflicto con las Diputaciones Forales, hace que antes de llegar al año desde su creación sea disuelta.

Sin embargo, en esta época, nos encontramos con un grupo de técnicos y especialistas en Administración Civil que pretenden modernizarla, entre otros tenemos a los citados ya anteriormente Javier de Burgos y a Sáinz de Andino, los

²⁵¹ BALLBÉ, Orden público y .. Op. Cit. Pág. 103 y ss. TURRADO VIDA, M. La policía en la España Contemporánea, op. cit. págs 109 a 123

cuales presentan unos proyectos de modernización de la Administración incluido también el Ministerio del Interior.²⁵² No obstante, este intento de que la seguridad y policía esté en manos de un departamento civil no es tolerado por la administración militar, la cual mantiene, que los gobiernos militares y políticos, nacen del mismo principio. Por todo ello debemos decir que una vez más, los partidarios del poder militar autónomo e independiente de las autoridades civiles, han vuelto a ganar la batalla.²⁵³

Desde 1827 la fuerza con la que había nacido la Policía General ha desaparecido y permanece una institución con escasas posibilidades de seguir adelante y sobre todo, conscientes sus miembros, de que en la batalla con sus detractores se ha producido una derrota.

Mientras que en España perdía fuerza la creación de una policía no militarizada y con una filosofía de orden público y seguridad profesionalizada, en Inglaterra por el contrario, se crea por el Ministro del Interior Robert Peel en 1829, una fuerza profesional para el área de Londres. Esta, tras muy buenos resultados se extiende a todo el país a través de la Ley de Corporaciones Municipales de 1835

²⁵² NIETO GARCÍA. Alejandro. Los primeros pasos ... Op. Cit. pág. 186 "La organización administrativa de la Regencia de María Cristina fué objeto de constantes transformaciones durante los siete años que duró este periodo"

Pág 210 " .. recién constituida la regencia, llamó María Cristina a Javier de Burgos, cuyo nombramiento tuvo lugar el 21 de Octubre del mismo año. El nuevo titular desarrolló desde el primer día una actividad febril que sigue asombrando al historiador moderno como a sus contemporáneos. Parece increíble, en efecto, que en el breve tiempo que se mantuvo en el Ministerio pudiera una persona realizar las reformas que impuso Javier de Burgos"

²⁵³ Esta misma idea plantea BALLBÈ. Op cit. pág 99

y la Ley de Condados de 1839²⁵⁴

La idea de policía en Inglaterra era totalmente distinta a la que se tenía en España, donde incluso el uniforme pretenden que se parezca más a los paisanos que a los uniformes militares. Frente a lo que se intentaba crear en España, la policía inglesa se encaminaba a que no tengan un fuero especial y sus actuaciones estuvieran claramente dirigidas a prestar lo mejor posible un servicio público.

En este período se produce la creación de un cuerpo policial que tuvo mucha importancia en la represión de la delincuencia y del contrabando. Si bien es cierto que por su especialidad y por su fusión después de la guerra con la Guardia Civil no somos conscientes en este momento de su protagonismo. Este es el Cuerpo de Carabineros, del cual anteriormente hablé, que tiene su origen en un Decreto de 1829. Su comienzo está marcado por un carácter militar muy pronunciado, ya que, a pesar de ser dependientes del Ministerio de Hacienda se encomienda su mando a un General, lo que indica las preferencias sobre en que manos debe de estar la seguridad. Los intentos de supremacía de la autoridad civil sobre los militares no surten los efectos esperados, consiguiendo, no sólo la militarización de este Cuerpo, sino ocupar el poder militar, un lugar importante en el desarrollo del procedimiento para la represión del contrabando.

²⁵⁴ BALLBÈ op. cit. pág 150. En esta página y las siguientes, este autor hace una pequeña comparación entre las características no militarizadas y lo que más tarde se plasma aquí con la Guardia Civil. Se aprecia una filosofía entre ambos tipos de policía, que dará a lo largo de los años posteriores sus frutos.

Entre sus reflexiones está la de que el primer ministro Inglés era en ese momento Wellington, el cual no puede tacharse de antimilitarista, por haber propugnado una policía civil y profesional.

Los militares, en un intento de impedir la policía civil e independiente, conseguirán que los subdelegados deberán entenderse con el superintendente a través del Capitán General, con lo que consiguen filtrar el contenido del trabajo y ya de paso dejar a la Superintendencia carente de sentido, lo que facilitará el cometido a los que están esperando su disolución, que se llevó a efecto en 1835.²⁵⁵

No olvidemos tampoco que la Superintendencia General no ha conseguido a lo largo de su existencia la adscripción de miembros auxiliares uniformados, militares o no, que ejecuten lo acordado y vigilen lo obligado.

Igualmente, debemos tener presente que nos encontramos ante la vigencia del Estatuto Real (1834.36). Y la disolución definitiva de la Policía General coincide con la entrada en vigor del Real Decreto de 20 de Octubre de 1835, donde se facilita la posibilidad, de declarar inmediatamente el estado de sitio por el mando militar, sin necesidad de comunicarlo previamente al gobierno, situación de tensión que terminará con el Estatuto Real, el día 13 de Agosto de 1836, imponiéndose de nuevo la Constitución de 1812.

Durante el periodo progresista (1840-1843) se observa que el militarismo, no

²⁵⁵ Real Decreto dado en el Pardo a 4 de Octubre de 1835. A partir de este momento, los Gobernadores Civiles, para los asuntos relacionados con este tema se harán directamente con el Ministerio. Los que quedaran sin empleo por este Real Decreto serán considerados cesantes. Citado por TURRADO VIDAL en op. cit. pág. 131 El R. D. que entre otras cosas dice:

" Como quiera que la experiencia haya demostrado la inutilidad de la Superintendencia General de Policía después de establecido el Ministerio de lo Interior de vuestro cargo, y que por otra parte sus dependencias son demasiado costosas, aumentan más que convienen los gravámenes públicos; en nombre de mi augusta Hija, y sin perjuicio de las reformas de que os estáis ocupando, he venido en decretar lo siguiente:

Art. 1 Queda desde la publicación de este Decreto, suprimida la Superintendencia General de Policía, creada en virtud del de 8 de enero de 1824"

es sólo patrimonio de los conservadores, sino que, a lo largo de todo el Trienio, fué una tónica permanente, la ocupación de cargos políticos por personal militar.²⁵⁶ Pero no sólo fué importante la presencia militar por los cargos ocupados por ellos, sino que se impusieron la disciplina, las detenciones y procesamientos por parte de la autoridad militar, produciendo un auténtico desastre en cuanto a la forma de dirigir el orden público. Ejemplo tenemos en el progresista Joaquín María López, el cual una vez ocupada la presidencia, no hizo sino lo que se venía haciendo hasta ese momento, disponer de las fuerzas para reprimir y en el modo y manera como había ocurrido hasta el momento, al margen de cualquier otro planteamiento más acorde con lo que se esperaba de él.

Una vez los moderados en el poder se encuentran con un gran problema de seguridad pública, tanto en la represión de los delitos comunes, como de los políticos y de orden público. La realidad social con la que se enfrentan los moderados les obliga a tomar determinadas reformas legislativas, entre otras, la ley moderada de Ayuntamientos (Ley de 8 de Enero de 1845) y la reforma de la legislación de la imprenta.

Se presenta esta etapa como un tiempo en el que el partido en el Gobierno se esfuerza en ejercer una importante influencia sobre la Corona. La legislación municipal permite la designación de alcaldes, atribuyéndose a los jefes políticos toda clase de competencias e inmunidad. La nueva Ley de Imprenta y el nuevo Código Penal son claras manifestaciones de su carácter represor y donde el gobierno

²⁵⁶ BALLBÈ. op. cit pág. 127

adquiere sobre los ciudadanos un importante control. El régimen no ofrece el menor resquicio para una recuperación electoral progresista.

En este contexto político se dicta el Real Decreto de Enero de 1844 por el que se crea de nuevo la Policía unos meses antes del primer Decreto fundacional de la Guardia Civil, con él se procedió a materializar las previsiones hechas y la distribución de las funciones entre comisarios y celadores. A cargo de los primeros se encuentra la inspección general de lo concerniente al ramo de protección y seguridad pública en su distrito respectivo y siempre bajo la autoridad del jefe político, correspondiéndoles diversos cometidos.²⁵⁷

Por eso cuando el 28 de Marzo de este año, se da un nuevo Real Decreto por el que se desarrollaba el anterior, hay autores como Turrado, que ven en él y especialmente en alguno de sus artículos como en sus orígenes la Guardia Civil estuvo de alguna manera, subordinada a la Policía. Para confirmar esa teoría y muestra de que esta subordinación se produjo, y no fué sólo en la primera época, en tiempos de González Bravo y el de Nervios, sino que se confirma posteriormente, cita otro R.D. de 15 de Julio 1848 donde se afirmaba que "Dependían directamente del Jefe Superior de Policía: La Guardia Civil, los Comisarios, celadores, salvaguardias y demás empleados del ramo de Protección y Seguridad Pública."²⁵⁸

²⁵⁷ BARCELONA LLOP, J. El régimen jurídico de la policía de seguridad Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1988 pág. 63 "les corresponde la formación de padrones, la expedición de pasaportes, el arresto y detención de delincuentes para ponerlos a disposición judicial, estándoles vedadas la imposición de multas o penas"

²⁵⁸ TURRADO VIDAL, La policía en la Hist. Op. cit. pág. 128 y 129

La etapa conocida como la década moderada de 1843 a 1854, que termina con el pronunciamiento de O'Donnell, se caracteriza policialmente hablando por dos cuestiones, una la creación de la Guardia Civil con los resultados policiales que ya he comentado en su correspondiente epígrafe y otra por el desbaratamiento de la policía civil.²⁵⁹ " Lo más positivo de ellas fué el reconocimiento explícito de que, sin una auténtica policía civil, un sistema de información racional era imposible?.

Los agentes de Protección y Seguridad se les cambia el nombre por el de Salvaguardas de Madrid, realizándose pequeñas modificaciones organizativas, entre ellas las del control de sus miembros así como instrucciones en relación con los detenidos.

A lo largo del periodo entre 1854 y 1868, tienen lugar diversas manifestaciones en la organización policial española, pero quizás la más importante sea la creación de la Dirección General de Seguridad y Orden público, lo que suponía la clara voluntad de extender el control de la seguridad y el orden público a todo el territorio Nacional.²⁶⁰

²⁵⁹ VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, J.A. La policía de seguridad Op. Cit. Pág 19 "lo que se pretendía con esta norma era aumentar los criterios organizativos de carácter militar, para dar respuesta as_ a los acontecimientos revolucionarios que se venían manifestando."

Igualmente se manifiesta TURRADO VIDAL. La Policía en la Historia. Op. cit pág. 127

²⁶⁰ VILLAGÓMEZ CEBRIÓN, A.J. La Policía de Seguridad en el Sistema Jurídico Español. Tesis Doctoral Santiago de Compostela 1988. Pág 19" Dos años más tarde producida ya la "vicalvarada" se dicta una Real Orden de 1854, por la que el Ministerio de la Gobernación reorganiza este servicio de Vigilancia pública de Madrid; pero realmente lo que pretendía con esta norma era aumentar los criterios organizativos de carácter militar, para dar respuesta así a los acontecimientos revolucionarios que se venían manifestando. A algunos de estos servicios de policía, se les encomienda expresamente la competencia par la conservación del orden público."

Con la vuelta de los moderados en 1856, se realiza otra reestructuración de la policía, intentando evitar los errores en los que se había caído anteriormente.

Entre los acontecimientos policiales de este periodo cabe destacar la militarización de la Guardia Urbana mediante la sustitución por la Guardia Civil Veterana, la cual terminará con los incidentes de S. Daniel, según se comenta en el epígrafe destinado a la Guardia Civil.

El período revolucionario 1868-1874, en materia de seguridad, responde al paradigma de lo que los gobiernos de estas características suelen hacer en materia de seguridad y orden público. En primer lugar una importante militarización y politización de la seguridad y por otra parte un gran desconocimiento de este tema. Esta etapa estuvo caracterizada por los proyectos, de los que muchos de ellos no vieron nunca la luz o si alcanzaron a publicarse fueron en muchos casos ineficaces. Lo que demandaba el problema de la policía era un cambio para buscar soluciones, no meras acciones de maquillaje.

Con la Restauración de la Monarquía se producen los primeros movimientos encaminados a la profesionalización y la despolitización de la Policía, la reforma de 1877²⁶¹ supone el alejamiento de los militares de las cuestiones de Orden Público

Sin embargo no se abandonó la idea que inspiraba estos últimos Decretos de sujeción al esquema militar de organización policial, por lo que se culminó con la creación en 1858 por el Gobierno de O'Donnell de un batallón de infantería y dos secciones de caballería que recibirían el apelativo de Guardia Urbana de Madrid".

²⁶¹ LÓPEZ GARRIDO, El Aparato Policial en España. Ariel, Barcelona, 1987. Pág 61 " En 1877 se crea el Cuerpo de Vigilancia y el Cuerpo de Seguridad. Pero esta creación es más sobre el papel que en la realidad. De hecho en 1883 y 1885 fracasan los deseos de Moret por consolidar esa seguridad civil."

TURRADO VIDAL. La Policía en la Historia... Op. Cit. pág 144

y la dedicación de la policía a la Vigilancia (Prevenir el delito) y a la Seguridad (El mantenimiento del orden y la libertad). En el año 1887 se publica la "Cartilla de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia" que a imitación de la Guardia Civil, no era sino el desarrollo del Reglamento de 1877. En él cabe destacar la importancia que se da a la relación del policía con el ciudadano. Sin embargo, este período debe considerarse como el de los proyectos frustrados que prepararan la transformación que más tarde se producirá.

A principios del Siglo XX se producen las más importantes reformas en el aparato policial español, sentando las bases de lo que puede ser la constitución de la policía moderna en España. Entre los acontecimientos de esta etapa están: la reordenación de la Policía en determinadas provincias tales como Madrid y Barcelona, la organización de la Policía Gubernativa, la creación de una academia para aspirantes, la confección de un escalafón para los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, así como la clarificación de un estatuto del personal, que incluía el sistema de ingreso, ascenso, la consolidación en el puesto de trabajo y la inamovilidad.

En el período desde 1910 hasta la 2ª República la actividad policial estuvo caracterizada por la obligada represión del anarquismo catalán y de los movimientos revolucionarios de esta época, así como por la militarización en la Dictadura de Primo de Rivera. En estos momentos las actividades sindicales y los grupos activistas obreros tienen la aureola de subversivos. No olvidemos también que en este periodo son asesinados dos Jefes de Gobierno: Canalejas el 1912 y Eduardo Dato el 1921.

En relación con la actividad de la Policía, además de diversas estructuraciones de servicios, tiene especial importancia el relanzamiento dado a la Dirección General de Seguridad, que cambia el nombre por el de Dirección General de Orden Público. Este hecho supone además un importante paso más en la profesionalización de sus miembros, pasando la dirección del personal para la ejecución de los servicios desde el Gobernador Civil a los Jefes técnicos.

Con Primo de Rivera se vuelve a resucitar la Dirección General de Seguridad, que ostentará el mando único de los cuerpos policiales, perdiendo los Gobernadores Civiles el mando directo sobre ellos, y dándose un nuevo enfoque a la Escuela de Policía, que se pretende tenga un carácter de formación permanente, para evitar que la Policía, especialmente los del Cuerpo de Vigilancia tuvieran solamente la formación previa a la oposición. En esta etapa merece la pena destacar la figura controvertida de Martínez Anido, el cual adquirió fama como Gobernador Civil de Barcelona , en su lucha contra el terrorismo durante la Semana Trágica. Posteriormente fué uno de los más importantes colaboradores de Primo de Rivera, encargándose primero de la Subsecretaría de Gobernación y de la Dirección de Orden Público, asumiendo en 1925 la cartera de Gobernación

Durante el Gobierno Berenguer y en los días de la sublevación de Jaca, se publica el Reglamento provisional de la Policía, que tiene vigencia hasta que es sustituido por el de 1975. Este conjunto de normativa para la Policía Gubernativa tiene a Juicio de Turrado²⁶² una serie de aportaciones importantes en relación con

²⁶² TURRADO VIDAL, M. La Policía en la Historia Contemporánea. Op. cit. pág. 185

el funcionamiento de un Cuerpo de tanta trascendencia. Entre ellas destaca:

- La unidad que tendrán, a partir de este momento, todas las disposiciones que regulan la Policía en todo el territorio nacional. Con ello se evitan los Reglamentos diversos en función del lugar.

- Regula las relaciones entre los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia, dando la dirección de los servicios policiales al Cuerpo de Vigilancia.

- Se regula la dependencia de la Policía de los Gobernadores Civiles.

- Se establecen especialidades

- Sistematización del régimen disciplinario

- Reforzamiento del carácter jerarquizado de este Cuerpo.

- Carácter civil del Cuerpo de Seguridad a pesar de sus normas de instrucción.

- También se regula los medios de transporte y armamento.

El General Salas Larrazábal en su obra sobre las Fuerzas Armadas dice del gran mérito de esta normativa en materia policial cuyo autor fue el General Mola.²⁶³

Con este Reglamento recién estrenado se encuentra la Policía cuando se instaura la Segunda República, que supone un período policialmente revuelto, de la misma manera que lo fue socialmente.

Mediante un Decreto de mayo de 1931 se deja en suspenso el Reglamento

²⁶³ SALAS LARRAZÁBAL. Libro en Colaboración ~~Las Fuerzas Armadas~~. Editado por Palafox en 1984 pero anteriormente por Editorial Planeta. pág. 119 del Tomo III.

Además de la elaboración de este Reglamento supone para la policía "poner las bases para que en el futuro pudieran servir para la búsqueda de esa policía que todos soñamos para España"

de Mola con carácter general, dejando algunos preceptos en vigor. Varios intentos de modificar las normas no cristalizan en hechos concretos. Sin embargo si se producen cambios en la cúpula policial pretendiendo acomodar tanto el Cuerpo de Vigilancia como el de Seguridad a la nueva situación.²⁶⁴

Una de las modificaciones en el panorama policial fué la creación de El Cuerpo de Asalto, que tiene su origen como una sección dentro del Cuerpo de Seguridad. Sus primeras intervenciones en alteraciones de orden público son llamativas dado su espectacular éxito, conseguido especialmente, porque dado su equipamiento con defensas de goma no daban lugar en ellas a derramamientos de sangre como venía ocurriendo tradicionalmente. Fué uno de los logros más importantes de la segunda República en materia de Seguridad, hasta tal punto que todos los esfuerzos presupuestarios y de organización destinados al Cuerpo de Seguridad, se emplearon en modernizar esta sección. Esto supone que una de las partes adquiere mayor importancia que el todo, llegándose a identificar la Guardia de Asalto con el Cuerpo de Seguridad.

La fundación de la Guardia de Asalto fué encomendada a Agustín Muñoz Grandes, que era considerado como poseedor de dotes de gran organizador, inmediatamente se dota de los mejores medios materiales para poder conseguir sus

²⁶⁴ VILLAGÓMEZ CEBRIÁN. Op. Cit. Pág. 44 A Las contradicciones del periodo republicano se resume, por lo que a nuestros efectos interesa, en la manifiesta equivocidad de los planteamientos sobre la naturaleza militar o civil de la Policía de Seguridad. Se crea una "sección de vigilancia" que sería conocida como Guardia de Asalto de carácter militar; sin embargo, años más tarde, una circular de 8 de Febrero de 1936 de la Junta Central del Censo electoral especifica que " los Guardias de Asalto y de Seguridad, por no estar sujetos a la disciplina militar y pertenecer a cuerpos esencialmente civiles, tienen derecho a emitir su voto en los colegios en cuyas listas electorales figuren inscritos".

objetivos, así como de medios personales. Uno de sus puntos oscuros lo tiene en la represión de los acontecimientos de Casas Viejas, pedanía de Medina-Sidonia (Cádiz) donde un capitán de la Guardia de Asalto fusila a once anarquistas como represión por la muerte de un compañero. Igualmente conflictiva fué la intervención de miembros de este Cuerpo, como venganza de la muerte del teniente Castillo, dando lugar al asesinato de Calvo Sotelo, lo que aumentó la tensión, y propició que los sectores más conservadores de la sociedad encontraran la justificación del levantamiento de los militares contra el Gobierno de la República.

Como el resto de los Cuerpos Armados, los Guardias de Asalto se transfieren al Gobierno de Cataluña, mediante un Decreto de 29 de Agosto de 1932, unos días después de haberse producido el fracasado levantamiento del General Sanjurjo.

El 24 de Septiembre de ese año se produce la visita oficial de Azaña a Barcelona tras la entrada en vigor del Estatuto de Cataluña. En esa visita, entre otras cuestiones, se concreta que a finales de Noviembre deberían estar transferidos los servicios de Policía y Guardia Civil a la Generalidad. Hecho que así acontece, poniendo a todos los funcionarios de los servicios policiales del Estado, que prestan servicios en Cataluña, a las órdenes del Consejero de Gobernación, conservando toda su estructura interna y normas de funcionamiento.

El día 6 de Octubre de 1934 Companys proclama en Barcelona la República Catalana dentro de la Federación Española. A las veinticuatro horas todo el Consejo de la Generalidad es detenido y el Estatuto Catalán queda en suspenso. Alcalá Zamora designa a Portela Valladares como Gobernador General de Cataluña, lo que supone un frenazo en el régimen de transferencias y el 24 de Noviembre se acuerda

suspender en base a razones de Estado, el paso de la Policía a la Generalidad. Con el Triunfo de Frente Popular en febrero de 1936 se dan las circunstancias propicias para que otra vez, en Junio de ese mismo año se vuelvan las transferencias a Cataluña en materia policial, que duraran hasta la victoria de Franco sobre el Gobierno de la República.

Como integrante de la Policía General se crean este momento el Cuerpo de Vigilantes de Caminos, los cuales una vez dotado de ámbito nacional serán los precursores de la Policía Armada y de Tráfico y posteriormente de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, lo que merece la pena destacar por lo que supone de establecimiento de antecedentes.

Durante la 2ª República las alteraciones de orden público y los problemas policiales eran relativamente frecuentes, lo que motivo desarrollar acciones encaminadas a coordinar todos los funcionarios dedicados a este cometido, pretendiendo dar una unidad de actuación y uniformidad en sus criterios. Para ello se nombra a la Guardia Civil encargada de la vigilancia sobre determinados cuerpos como Miñones, Miqueletes, Mozos de Escuadra, Vigilantes de Caminos etc. y a la Dirección General de Seguridad de los miembros de seguridad de carácter más urbano como las Policías Municipales, serenos, empleados municipales etc.

Con la sublevación del general Franco y la Guerra Civil se da un periodo socialmente turbulento y que trasciende a las estructuras mismas de los distintos cuerpos policiales. En el bando republicano se produce la politización excesiva de la vida policial, la intervención de las milicias sindicales y de los partidos políticos, dando lugar a un descontrol de lo existente hasta este momento. Muchos de los

profesionales se ven obligados a intervenir en el frente y otros son perseguidos por su presunta infidelidad a la República. El caos político no atraía a colaborar a los profesionales de la policía que por norma general, eran simpatizantes del orden y la estabilidad. En el período de gobierno de Largo Caballero y siendo Ministro de la Gobernación Galarza se produce una organización de los Cuerpos policiales apoyándose en los Guardias de Asalto y los Carabineros, suprimiendo las milicias que tanto terror había ocasionado por su descontrol. Con la llegada del Gobierno de Negrín el 17 de Mayo de 1937 se produce un resurgimiento de la policía política, apoyada y potenciada por la policía secreta de la Unión Soviética, dando lugar a una actividad policial depuradora que dejará terribles recuerdos.

Como ocurrió con la Guardia Civil que se encontraba en el bando republicano las Fuerzas de Orden Público que se mantuvieron fieles a la República, se vieron obligadas a dar muestras de incardinación en las circunstancias del momento, haciendo que perdieran eficacia. La contribución de la Guardia de Asalto fué especialmente importante en la zona del General Franco donde conservaron sus unidades íntegras y operaron con sus mandos naturales, combatiendo en todos los frentes. Al finalizar la guerra en el bando nacional había aproximadamente unos 12.000 miembros

Con este marco policial se produce la victoria del General Franco, el cual a lo largo de la Guerra Civil, desarrolla diversos cambios para ir adaptando la estructura policial a sus necesidades. Así en Octubre de 1939 crea ya la Jefatura Superior de Policía que se encargaría de coordinar todos los servicios policiales, organismo que había cambiado de nombre en Octubre 1937 por el de Jefatura de

Seguridad Interior. El 1 de febrero de 1938 se produce la formación del primer Gobierno de Franco, distribuyéndose en ministerios, quedando la seguridad atribuida al Ministerio de la Gobernación, que se ocupaba además de los asuntos de Interior, de los Servicios de Seguridad, Fronteras, Inspección, de la Guardia Civil y Policía de Tráfico, dando con esta nueva división una estructura distinta a la Jefatura que a partir de este momento se llamará Jefatura del Servicio Nacional de Seguridad.

Una vez terminada la guerra en Agosto de 1939 se forma el segundo gobierno de Franco, que crea en el Ministerio de Gobernación la Dirección General de la Seguridad, de la que dependerá toda la Inspección General de la Policía Armada y de Tráfico y los Comisarios Generales.

En Marzo de 1941 se produce una nueva modificación en la estructura policial: ahora se distinguen claramente el Cuerpo de Vigilancia, que se llamará a partir de ahora Cuerpo General de Policía, y el de Seguridad y Asalto, que se denominará Policía Armada²⁶⁵ y de Tráfico. Con ello, se pretende dar una organización más centralizada y servir mejor al Estado que aparece después de la guerra Civil. El Cuerpo General de Policía, como el resto de los Cuerpos de Seguridad, se vio sometido a una importante depuración política y estuvo obligado a colaborar con situaciones de carencia absoluta de libertades, sin embargo esa es

²⁶⁵ VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, J.A. Op. Cit. Pág. 49 "Este cuerpo de Policía Armada fue el que durante todo el régimen franquista asumió las funciones más directamente ligadas al mantenimiento del orden público. Este cuerpo militarizado aglutinó una concepción de la función de policía, asentada férreamente sobre la idea de concebirla como la misión tendente a realizar una vigilancia total y permanente y, en su caso, utilizar la represión."

una de las servidumbres de los CC y FF de Seguridad cuando prestan sus servicios profesionales donde no existe un Estado de Derecho.²⁶⁶

²⁶⁶ TURRADO VIDAL. Op. cit. pág 215. Es interesante la lectura de la nota a pie de este libro sobre que cuerpo policial de los existentes sufrió más politización y depuración . Lo que no cabe duda es que cualquier profesional que quiso mantenerse vivo, se vió obligado a integrarse en el sistema surgido después de la Guerra Civil y defender el gobierno que había surgido de una contienda, a veces en contra de sus ideas.

PRESTON P. Franco "Caudillo de España" Op. Cit pág 969 " Para asegurar una transición hacia la democracia sin derramamiento de sangre, un amplio espectro de españoles se avino a lo que entre los políticos profesionales se conoció como pacto del olvido. En aras de la construcción de un consenso democrático, las víctimas de la represión renunciaron a sus deseos de venganza, sin exigir ajustes de cuentas. No se realizó una purga de los ejecutores, torturadores, carceleros, informadores, ni de aquellos próximos a Franco que se habían enriquecido durante los años de la dictadura.

3 . - CUERPOS DE CARÁCTER LOCAL

La seguridad, con dependencia de la Administración central y con estructuras muy grandes, ha sido una realidad solamente en el último siglo y medio. La ausencia de los Entes locales en la dirección o en el protagonismo de la seguridad es sólo fruto de la centralización que ha primado en la última fase de nuestra historia.

Diversas han sido las manifestaciones de Cuerpos de Seguridad, que han dependido de los Ayuntamientos, a lo largo de los últimos siglos. Sin embargo son para la mayoría grandes desconocidos.

A.- Milicia Nacional

Para la comprensión de esta institución, que es traída aquí por su doble condición de fuerza policial y dependiente de los Ayuntamientos, citamos el siguiente texto sobre el momento histórico en que surge la Milicia Nacional:

“ En todo proceso revolucionario se producen tres actividades fundamentales: las que apuntan a la conquista del poder, las destinadas a crear un nuevo régimen y las que tienden a configurar la sociedad sobre bases teóricas distintas de las vigentes. El primero de estos fenómenos se inicia con la formación de las juntas provinciales aunque no desarrollará sus posibilidades hasta la reunión de las Cortes

de Cádiz dos años después. La constitución de un poder revolucionario implica la simultánea desaparición del poder constituido. En España el motín de Aranjuez y las abdicaciones de Bayona son los elementos decisivos en la crisis de la monarquía, en tanto la pasividad de las autoridades ante la presencia de los franceses lo son de la del gobierno. El vacío de poder resultante facilitará las iniciativas de las autoridades inferiores (alcalde de Móstoles) y la constitución de instituciones inéditas (Juntas Provinciales, Junta Central)”²⁶⁷.

La propiedad, elemento esencial asociado al nacimiento de la policía, es declarada como inviolable en la Constitución de Cádiz en su art. 172, 10 y en el art. 10 de la Constitución de 1837. Sin embargo, los antecedentes históricos que ya hemos tratado anteriormente nos demuestran que a medida que este fenómeno típico moderno va cristalizando se hace más patente la necesidad de unos cuerpos que defiendan esos logros conseguidos por la sociedad burguesa.

La Milicia Nacional no es un fenómeno homogéneo y mucho menos con una evolución lineal, máxime cuando la propia sociedad en la que se desarrolla, la sociedad del siglo XIX español es muy compleja.²⁶⁸ Por eso la Milicia, como cuerpo

²⁶⁷ ARTOLA, Miguel. La burguesía revolucionaria (1808-1874). Alianza. Alfaguara. Madrid 1977. pág. 9

²⁶⁸ NIETO GARCÍA, Alejandro. Los primeros pasos del Estado Constitucional. Ariel Barcelona 1996 pág. 99 “ La Milicia Nacional es el mejor ejemplo que conozco de perversión institucional, entendiendo bajo este concepto los supuestos en que una institución se desvía de sus fines de forma deliberada y permanente o, lo que es lo mismo, cuando una institución se enmascara con causas y objetivos que nada tienen que ver con los verdaderos.” Sin embargo RUIZ DE MORALES, Joaquín, Historia de la Milicia Nacional desde su creación hasta nuestros días, Madrid 1855, historiador contemporáneo de este cuerpo en su introducción pág. 5 manifiesta “Es nuestro animo escribir la Historia de la Milicia Nacional; de esta institución popular que tantos servicios ha prestado a la patria en distintas épocas, desde el día en que un conquistador ambicioso, Napoleón I, atentó a la independencia de España.

policial que se extiende a lo largo del siglo pasado y que se encuentra profundamente entroncado con la vida municipal, es víctima de una de las dos tentaciones de cualquier cuerpo policial: la politización y la militarización. Estos dos fenómenos van a ser una constante en la historia policial española e incluso en nuestros momentos, nos encontramos con un cuerpo policial que tiene carácter militar.

La Milicia tiene su antecedente más antiguo en las Hermandades Castellanas de la Edad Media, como cuerpo dependiente de los Ayuntamientos y asociada a toda la tradición de autonomía municipal y enfrentamiento de los municipios con la Corona.²⁶⁹

El antecedente más inmediato sería la Milicia Urbana de Carlos IV, que se presenta como una fuerza que mantendrá el orden cuando las tropas no puedan hacerlo, fundamentalmente para salvaguardar el orden interior, en situaciones complicadas.

Ante los acontecimientos bélicos que se producen en 1793 y 1794, y el carácter desfavorable de los mismos, para poder desplazar a los puntos de conflicto bélico al Ejército Real, se plantea la necesidad de formar una milicia, teniendo por objetivo la protección de las personas y bienes y el estatus político ante los vientos

Desde entonces aca la Milicia Nacional ha venido siendo el ejército del pueblo durante los días en que nos ha alumbrado el sol de la libertad....

Mientras la Milicia ha tenido las armas, siempre se la ha visto decidida y pronta a correr allí donde la llamaba la patria.

²⁶⁹ Ejemplo patente tenemos en la obra de Calderón el Alcalde de Zalamea. Detrás de la obra de teatro se esconde una clara manifestación de autonomía municipal y autogobierno en los términos que se produce este fenómeno.

que corrían fuera y que iban llegando poco a poco a España.

Así se organiza, a instancia de Godoy, la Milicia Urbana de Madrid, la cual admite entre sus miembros a los vecinos honrados que estén dispuestos a defender el orden social.²⁷⁰

" En la coyuntura de 1794 predominan las relaciones sociales de tipo feudal; por ello se pone al mando a la "gente honrada" al "sujeto más caracterizado" del barrio, o lo que es lo mismo, al noble de más rango. Los mandos subalternos quedan para nobles de otro nivel inferior" ²⁷¹

El comienzo de la Milicia estará asociada lo largo de toda su historia al ideal liberal burgués, es por tanto el colectivo mayoritario afín a las clases pudientes. El control se realiza de la forma más sencilla, que es el de exigir que cada una se equipe por su cuenta.

El alistamiento a esta Milicia se hace a lo largo de los primeros meses de 1795 y según manifiesta Pérez Garzón para la organización de este cuerpo hay ofertas de mantenimiento de la misma a cambio del monopolio del agua de Madrid.

Entre los problemas que planteaba este cuerpo se encuentra el de su organización interna y, más precisamente, dada su escasa preparación para su

²⁷⁰ RUIZ DE MORALES, Joaquín. Historia de la Milicia Nacional desde su creación hasta nuestros días. Edil. Repullés. Madrid 1855 pág.35.

"Sin embargo, armose una numerosa Milicia Urbana, dependiente de los ayuntamiento, con la bandera propia, con gefes y oficiales elegidos por ella y con su organización especial.

Aquella Milicia urbana no se diferenciaba de nuestra Milicia Nacional, sino en que no era una institución política, y que su objeto solo era dar el servicio de guarnición"

²⁷¹ PÉREZ GARZÓN, Juan Sisinio. La Milicia Nacional. C.S.I.C. Instituto Jerónimo Zurita. 1978. pág. 9

cometido, también el de la disciplina, hechos que debe aparecer frecuentemente en los reglamentos. Sus miembros tienen conciencia de que no son un cuerpo militar pues se les somete a la jurisdicción ordinaria.

Con el fin de la guerra, la paz de Basilea en 1795, la Milicia es disuelta mediante la retirada de las armas a sus miembros. Es pues un antecedente de lo que va a ser a lo largo de gran parte del siglo XIX la historia de la Milicia Nacional.

Este Cuerpo Armado tiene su origen en una situación revolucionaria protagonizada por la burguesía española y la ocupación del suelo peninsular por el invasor que supone una concienciación del pueblo.

Si bien los planteamientos en distintas zonas de la península fueron muy diferentes, el común de estos movimientos es su carácter municipal y, superadas las indecisiones de los primeros momentos, son los Ayuntamientos los que asumen el protagonismo. Sin embargo no es la faceta como ejército de liberación lo que nos interesa de estos cuerpos, sino la faceta de defensora de los derechos y mantenimiento de la paz y seguridad pública a lo largo de gran parte del siglo XIX.

Pasados los primeros momentos de expectación, se empieza a exigir la creación urgente de las rondas de vecinos honrados para mantener la seguridad pública²⁷². Estas rondas de vecinos no pasaban de ser una policía nocturna, instituidas y renovadas a espacios irregulares según aumentase el índice de delitos, careciendo en un primer momento del contenido político que luego adquiriría.

Creada la de Valladolid con fecha de 1 de Junio de 1808 con la intención de

²⁷² BARCELONA LLOP, J. Régimen Jurídico de la Policía de seguridad Op. cit. pág. 42.

defender la Religión Católica y a nuestro Augusto Soberano, con carácter de alistamiento obligatorio de toda persona que tenga más de 17 años y no haya *cumplido los 40 "y que guarden el buen orden y tranquilidad que se apetece en toda la población y su circunferencia"*,²⁷³ Madrid decide el 3 de Agosto organizar una fuerza armada por medio de alistamiento voluntario, hasta que la guarnición pueda hacer los servicios que siempre han hecho la tropa, cosa que realiza el día 7 del mismo mes entregando el mando de los voluntarios al Príncipe de Castel Franco, nombrando como mandos a los oficiales del Ejército. Esta formación es la que se conoció posteriormente como "la Honrada", la cual, siguiendo los antecedentes habidos, se debería componer de vecinos voluntarios y honrados.

Posteriormente en Agosto se intenta elaborar un nuevo plan, que no ve su luz hasta el mes de Octubre, cuando ya era tarde, pues en diciembre se produce la rendición ante Napoleón.

En la constitución de este embrión de la milicia y dado que el enemigo común era Napoleón, se es menos exigente en la selección social para la incorporación de sus miembros, si bien, como dice el profesor Espadas,²⁷⁴ se siguió una rigurosa separación de los miembros por grupos sociales.

Estas Milicias se van a financiar con un impuesto distribuido entre los grupos sociales de modo proporcional. El Ayuntamiento se responsabiliza de la creación y mantenimiento de estos cuerpos que comienzan a organizarse previo a la llegada de Napoleón a Madrid en Noviembre de 1808. Estos cuerpos van a ser resucitados

²⁷³ Archivo de Secretaría del Ayuntamiento de Valladolid. Ficha nº 10-203-16

²⁷⁴ ESPADAS BURGOS, La Milicia Nacional, Inst. de Estudios Madrileños 1972 pág. 10.

temporalmente en determinados lugares a lo largo de toda la guerra de la Independencia, dando lugar a la actividad guerrillera del pueblo ante el ocupante.

Es tal la importancia de este fenómeno que la Regencia establecida en Cádiz da un reglamento para las partidas de guerrilla.²⁷⁵ Sin duda para evitar desórdenes y conseguir, dentro de las adversas condiciones de la guerra, una situación de disciplina y orden.

A la vez que se iban liberando determinadas zonas y se va tomado conciencia de la necesidad de defenderse de los delincuentes y para no distraer la fuerza armada que estaba pendiente de la guerra, entre otros proyectos que se hacen en ese momento y distintas soluciones a la seguridad interna, merece la pena destacar el que propone Luis Wimpfen,²⁷⁶ que, examinado por la Comisión de Guerra de las Cortes, se pone en práctica en Abril de 1814.

El 15 de Abril de 1814 se aprueba el Reglamento de la Milicia²⁷⁷ mediante el cual se establece:²⁷⁸

²⁷⁵ PÉREZ GARZÓN, S. O. cit. pág 73 nota 92 "Reglamento para las partidas de guerrilla, dado por la Regencia en Cádiz el 11 de Julio de 1812"

²⁷⁶ Lo propone el Mariscal Luis Wimpfen en septiembre de 1812, emite su dictamen favorable el 31 de marzo de 1813, la Comisión de Guerra dictaminó favorable en junio de 1813. Cada pueblo era independiente en esta materia y dependía su actividad de cada respectivo Ayuntamiento. Eran armados por la Corporación, cuando el Gobierno no pudiera hacerlo.

²⁷⁷ RUIZ DE MORALES, J. Op. Cit. Pág 116. " Esta Milicia, aunque popular, estaba muy lejos de ser en sus bases lo que es en la actualidad: estaba obligado a ser miliciano todo español desde los 30 a los 50 años que no tuvieses tacha física ni moral, quedando solo exceptuados los sacerdotes ordenados in sacris, los empleados públicos y del patrimonio, y los pertenecientes a facultades científicas o literarias"" el servicio de esta Milicia era: dar guardia al ayuntamiento y ordenanzas a sus gefes(que debían ser elegidos por ella misma), atendiendo a la tranquilidad pública, defender sus hogares de toda agresión y perseguir a los malhechores y desertores, quedando exenta de todo servicio o guardia de honor."

²⁷⁸ Archivo Municipal de Madrid Documento nº 2-171-124.

- Que es una obligación para todos los ciudadanos entre treinta y cincuenta años el servicio a la Milicia nacional local. servicio que durará ocho años, transcurridos los cuales podrán solicitar su licencia, estando exentos los funcionarios y clérigos.

- El número de soldados por pueblo se fijará con proporción a su población, formando los pueblos que superen las mil almas una escuadra compuesta de veinte hombres llegando el mayor a un máximo de dos batallones, que se consideran de momento suficientes para plantear y cubrir sus obligaciones.

- Son obligaciones de la milicia dar guardia donde sea necesario, a la casas capitulares para tranquilidad pública y patrullas de seguridad pública, aprehendiendo a los malhechores y desertores. Dar escolta a los presos y a los caudales nacionales, desde su pueblo, hasta el inmediato donde hubiere milicia. Defender los hogares y términos de sus pueblos de los enemigos internos o externos.

- No dará guardia de honor a persona alguna por distinguida que sea salvo a los jefes de la plaza y de su cuerpo.

- El alistamiento se hará mediante sorteo entre todos los obligados, excluyendo solo a los que tenga causa visible que les imposibilite.

- Los empleos de oficial y mandos se hará por elección, eligiéndose preferentemente a los oficiales retirados del ejército.

- La instrucción se hará por los oficiales retirados que se hayan incorporado a ellas, se realizará las tardes de los días festivos.

- Pasarán revista mensualmente ante los Ayuntamientos, especialmente los que hubieran devengado haberes por los servicios prestados. Estos haberes los

abonará el Ayuntamiento de los fondos públicos.

- En el juramento se contempla la esencia de sus características "Juráis a Dios emplear las armas que la patria pone en vuestras manos en defensa de la religión católica, apostólica y romana, la conservación del orden interior de este pueblo y su término, guardar y hacer guardar, si alguna vez os compitiere, la Constitución política de la Monarquía, ser fieles al Rey, custodiar y defender su persona sagrada e inviolable: sujetaros y hacer que vuestros súbditos se sujeten a la Constitución y leyes militares, obedecer exactamente sin causa ni dilación a vuestros Gefes; seguir constantemente las banderas nacionales, defendiéndolas hasta morir, no abandonando jamás el puesto que se os confía, ni al Gefe que os estuviera mandando en cualquiera ocasión del servicio, y guardar la debida consideración a los demás españoles ". (art 54).

- El fuero de ellos será mixto, es decir, militar en los actos de servicio y juzgado como tal si cometiere crímenes militares o delito en estado de facción, pero fuera de ellos los delitos comunes serán juzgados por las autoridades civiles.²⁷⁹

De todo este elenco normativo podemos deducir en definitiva que este cuerpo

²⁷⁹ Estas obligaciones ponen de manifiesto que si bien se desvirtúa la ejecución de este proyecto, el objetivo de la Milicia no fué el de ser un ejército paralelo, sino una fuerza de seguridad interior. Por ello planteo mi desacuerdo con la apreciaciones de NIETO GARCÍA, Alejandro. Los primeros pasos .. O. cit. págs 99 y 100 " Su eficacia en campo y en actitud ofensiva fue, como acaba de decirse nula, no así en la defensa de las barricadas y en las luchas callejeras donde, conociendo perfectamente el terreno, podían los milicianos ser verdaderamente temibles sobre todo si las fuerzas contrarías no disponían de artillería; pero, eso sí, su combatividad era de corta duración, de tal manera que si no lograban el triunfo en pocos días, sus individuos se retiraban tranquilamente a sus casas. Los milicianos, mal adiestrados e indisciplinados, no inspiraban confianza a sus jefes"

armado se le puede considerar como hace Pérez Garzón, como " un cuerpo de seguridad pública, encargado de defender el orden interior" ²⁸⁰ pero con una serie de elementos importantes que va a condicionar su futuro: uno estar asociado políticamente al régimen liberal, otro que es fruto de un proceso de cambio en las relaciones sociales y que pone de manifiesto la impronta de la revolución burguesa: el juramento como acaba de citarse, es la mejor manifestación de su carácter.²⁸¹

El carácter civil de esta institución estaba bastante disminuido pues quedaba bajo las autoridades militares de la zona, si bien los Ayuntamientos colaboraban en el alistamiento y proponían la oficialidad para que fuera nombrada por la Regencia a través del Comandante militar de la Plaza.

La importancia de la defensa de la propiedad, cuando eran muy pocos los que eran propietarios, no indica sino lo que suponía para quienes la organizaban. El propio sistema de selección y su definitiva dependencia del poder militar no era sino una clara manifestación de la clase dominante en ese momento. Las ideas de la revolución francesa se están empezando a imponer entre los liberales españoles y los burgueses de este país empiezan a exigir un protagonismo importante en el

²⁸⁰ PÉREZ GARZÓN O. cit. pág 82.

²⁸¹ NIETO GARCÍA, Alejandro. Los primeros pasos del estado Constitucional, Ariel, Barcelona 1996. Pág. 100. De las obligaciones o competencias enunciadas anteriormente se puede deducir que las apreciaciones de este autor sobre la Milicia no son, a mi juicio, del todo ajustadas. La Milicia no es un ejército paralelo, sino que es una "*fuerza de seguridad*" de carácter municipal que en sus orígenes tienen como misión el orden interior. Por eso, cuestionar su papel por su actividad militar en la guerra carlista no es del todo adecuado. Sin perjuicio de la afirmación de que dado su carácter de guerra civil se estaba cuestionando el orden interno. Pág. 99 " En la guerra carlista, y dejando a un lado las excepciones, su utilidad fué nula y hasta podría decirse que perjudicial. En las expediciones casi nunca fueron capaces los milicianos de impedir la entrada de las columnas carlistas en una ciudad y, en cambio, en sus almacenes pudieron estas aprovisionarse cómodamente de armas, pertrechos y suministros."

desarrollo de la actividad social. Esta experiencia policial por llevar esos condicionantes dentro de ella, está condenada al fracaso. Sin embargo, no es éste un colectivo revolucionario, sino un cuerpo armado eminentemente burgués, por más que lo quieran dar un papel estabilizador de los logros revolucionarios²⁸² Más, a pesar del interés mostrado por los padres de este proyecto, éstos no pudieron sino sentirse profundamente frustrados pues al poco tiempo -el 4 de Mayo de 1814- se producía un golpe de estado absolutista, anulando la legislación liberal.

Este acontecimiento fuè seguido de la represión de todas las actividades de los años precedentes, que se consideraban en este momento como atentatorias contra la Corona, y se pretendía dar normas hasta intentar establecer una situación semejante a la anterior a la contienda. " En los meses posteriores una serie de nuevas disposiciones complementarias reorganizaron la administración reintegrando a las antiguas instituciones -consejos, audiencias, municipios- a sus funciones. En ningún momento las medidas restauradoras fueron acompañadas de reforma alguna.. .. La actividad legislativa de Fernando VII durante su primer año de reinado se limitó a desmontar sistemáticamente cuanto habían llevado a cabo las Cortes"²⁸³

La persecución de todos los liberales y de quiénes pudieran dar un planteamiento nuevo, o enfrentarse a estas medidas tomadas por el rey, hace que

²⁸² PÉREZ GARZÓN O. cit. pág. 84

REVUELTA GONZÁLEZ, M. La exclaustración (1833,1840) B.A.C Madrid 1976. Pág.. 197 A Una de las novedades que el nuevo gobierno introdujo en Madrid y en los pueblos grandes fuè la creación de la Milicia Urbana ... eran los milicianos una fuerza de choque y propaganda al servicio del liberalismo, como más tarde lo serían los voluntarios realistas para sostén del absolutismo."

²⁸³ ARTOLA Miguel: "La Burguesía revolucionaria"—O. cit. pág. 44

desaparezcan los políticos opositores y que solo permanezcan algunos en el seno del ejército, dándole el protagonismo que va a tener a lo largo de los próximos años.

Durante este período la Milicia Nacional, dadas sus características de fuerza municipal, revolucionaria y con un talante más o menos liberal desaparece prácticamente sin haberse visto organizada.

Sin entrar en el origen del levantamiento de Riego, sin analizar si es fruto de una lucha revolucionaria que había sido cortada con la Revolución de 1814 o del empuje de la Burguesía, lo que si ocurre es que el 1 de abril de 1820 el comandante Riego proclama la Constitución de 1812 y obliga a que Fernando VII acabe jurándola. El carácter radical y excluyente con el que se habían impuesto las tesis absolutistas sobre los liberales, hace que el triunfo de una haga incompatible la existencia de la otra, lo que provoca siempre el intento de eliminar a la parte contraria, así como sus logros.

En este momento de tensión tiene su aparición otra vez la Milicia Nacional la cual es " Institución burguesa creada para defender las nuevas condiciones de producción, pero integrará en su seno y paradójicamente a los desposeídos por el nuevo régimen económico. Aquí estribó su principal contradicción."²⁸⁴

Frente a las situaciones de revuelta y crisis en Madrid se empieza a constituir y dar fuerza al Ayuntamiento que era en definitiva la manifestación de un poder popular frente al poder central absolutista.²⁸⁵

²⁸⁴ PÉREZ GARZÓN O. cit pág. 96.

²⁸⁵ RUIZ DE MORALES, J. O. cit. pág 140 "Madrid presentaba un aspecto amenazador: las tropas de la guarnición, incluso la mayor parte de los gefes y de los oficiales mezclados con el paisanaje, aclamaban a grito herido y con un entusiasmo febril la Constitución, siendo de notar

El 10 de Marzo de 1820 se constituye un Ayuntamiento interino en Madrid a cuya cabeza se pone a Pedro Saínz de Baranda y a Rodrigo Aranda, los cuales se trasladaron al Palacio Real en colaboración con una comisión del pueblo. Inmediatamente después de la jura de la Constitución por parte del Rey, los responsables municipales se encuentran con la obligación de mantener la seguridad pública, que como ya se había hecho anteriormente estará a cargo de los vecinos para evitar agitaciones y algaradas. La manifestación del interés de los nuevos responsables en el orden municipal lo tenemos en el bando aparecido el 10 de marzo "... los Alcaldes creen propio de su deber.... adoptar las medidas necesarias y útiles para conservar la tranquilidad públicas, y decirle que aunque no dudan de que seguirán dando pruebas de su amor al orden,.. los Alcaldes... cuidarán de que se observe el orden debido para evitar todo motivo de disgusto".

Los Ayuntamientos se encuentran en este momento con una fuerza y actividad impresionante y dado el protagonismo que habían tomado, era lógico que la sociedad les demandará asumir el protagonismo también en materia de seguridad. Para Pérez G., por el contrario, no es solo fruto de una necesidad de orden y tranquilidad ciudadana, sino que debe entenderse que " la Milicia no solo defendía el régimen constitucional en sus aspectos evidentemente superestructurales, sino que sobre todo se institucionalizaba como la organización armada de los propietarios surgidos de unas nuevas relaciones de producción."²⁸⁶

que no se veía por la calle ni un solo clérigo, ni un solo alguacil, ningún individuo de los que con sus desafueros habían traído sobre sí la animadversión pública"

²⁸⁶ PÉREZ GARZÓN O. cit pág. 104

Todas las fuerzas sociales intervinientes en este período son conscientes de los peligros que acechan y como esta situación constitucional y de dominio liberal frente a los absolutistas, puede ser corta. Por eso, desde el primer momento, se pretende instaurar la milicia como elemento defensor de la constitucionalidad y frente a elementos organizados que están en contra de esta situación. Por ello y a presiones de los colectivos con fuerza en ese momento, entre otras las sociedades patrióticas, se da un reglamento provisional en abril de 1820, el cual con semejanzas importantes con el ya comentado de 1814, se diferencia a su vez de él en que:

- Se da la voluntariedad para entrar en el servicio y obligación de uniformarse a su costa, lo que limitaría el ingreso a determinados colectivos, con determinada capacidad económica.

- Se eliminan entre sus obligaciones la de suplir a la tropa en transporte de caudales y de presos.

- El uniforme que será a cargo de los componentes, será cómodo y barato, así como de género del país.

Sin embargo el Ayuntamiento empieza a caer en la cuenta de lo caro que suponía el mantenimiento de esta fuerza de seguridad y empieza a perder interés en ella y no se preocupó excesivamente en convertir la milicia voluntaria en obligatoria.

REVUELTA GONZÁLEZ, M. O. Chit pág.. 197 "Los criterios selectivos con los que los gobernantes pretendieron alejar a la chusma desheredada para evitar abusos surtieron, en cambio, un efecto opuesto al que habían pretendido sus organizadores, pues aquellos urbanos de saneadas fortunas(propietarios, comerciantes o artesanos con taller abierto), aquellos inquietos profesionales (abogados, médicos o arquitectos) y sobre todo, los hijos de éstos, constituían una explosiva masa burguesa y revolucionaria."

Por ello conviven en este momento dos milicias: la voluntaria, que son los alistados en el primer momento y la obligatoria para los que reúnen determinados requisitos y tenían propiedades. Su operatividad y desarrollo tienen especiales dificultades en las grandes ciudades donde la legal y obligatoria fué prácticamente inexistente. Todo ello a pesar de la labor de concienciación que desde la burguesía se hizo para que se asociara a esta institución como defensora de la libertad, que lógicamente era la "suya".

Su carácter de institución armada para la defensa del sistema constitucional le da un especial tono político y le condicionará en su posterior evolución.²⁸⁷

La Milicia fué concebida por la burguesía como su brazo armado y defensora de sus proyectos, incluso como medio para alcanzar su propia revolución, por ello no es de extrañar que conseguidos sus fines, le sobre el medio, máxime cuando empieza a plantear problemas con otros colectivos e incluso empieza a ir por delante de ellos. Cuando la burguesía logra el poder local mediante agitación y actividades populares, de inmediato se preocupa de frenarlas para no verse desbordada por la nueva situación.

La Milicia Nacional tiene los componentes para que, una vez alcanzado sus objetivos, la propia burguesía la desechara, sobre todo por depender de los Ayuntamientos, unas entidades políticamente menores y muy sujetos a la base popular que los sustenta, es decir, unas instituciones muy democráticas. Por esto mismo el empuje de las clases populares es muy importante; por ejemplo las masas

²⁸⁷ NIETO GARCÍA, Alejandro. Los primeros pasos... Op. Cit. Pág.. 99 y ss

se enfrenten al sistema de desamortización que a la propia burguesía le interesaba y que se pretende desarrollar en este trienio.

La primera intervención seria de la Milicia en este período fué en las algaradas de septiembre de 1820, cuando impidió que se produjeran allanamientos y se abstuvo de tomar partido con motivo de la llegada a Madrid de Riego.

Igualmente tuvo que intervenir en favor del orden en los acontecimientos de Noviembre de 1820, consiguiendo que los enfrentamientos pueblo- rey no fueran más que palabras por la decidida actuación de la Milicia.

La puna Rey-pueblo era patente y se vuelven a repetir incidentes el 6 de febrero de 1821 que dan lugar a la disolución de la Guardia Real de caballería.

De la misma manera intervienen en materia de seguridad y orden a lo largo de todo el Trienio, si bien poco a poco va inclinándose por la postura de los más avanzados en el proceso revolucionario que se va desarrollando. Sin embargo Ruiz Morales²⁸⁸ plantea que como institución de orden que es, ocupa un lugar de mediación entre el partido moderado y los más exaltados y debe de tenerla por decisiva en el mantenimiento del constitucionalismo.

En esta misma línea se afana en dar fiel cumplimiento al decreto de 17 de abril contra los perturbadores del orden constitucional. Sin embargo, al amparo de

²⁸⁸ RUIZ MORALES. Joaquín Historia de la Milicia Nacional desde su creación hasta nuestros días. Madrid Prats y Repullés 1855. Pág.. 188 " La Milicia Nacional seguía visiblemente en su opinión la del partido liberal avanzado, pero institución de orden, influía como mediador entre los dos partidos, obligando al moderado a caminar más a prisa, y conteniendo con su sensatez la demasiado violenta marcha del partido exaltado."

la necesidad de represión de los alborotadores, se esfuerzan más en reprimir las aspiraciones democráticas de los radicales y no de los absolutistas.

A lo largo de todo el trienio se es consciente de que la situación de libertades es transitoria y que se debe afianzar lo antes posible, pues los que están en su contra, se están preparando para acabar con ella. Se empieza a separar la burguesía de las clases populares, porque empiezan a tener distintos planteamientos de intereses. Los distintos grupos sociales van entendiendo de distinta forma el ejercicio de la libertad, dando lugar a diversas pugnas ideológicas, especialmente alentadas por los liberales, los cuales se encargaron de radicalizar las masas. En estas situaciones la Milicia se ve obligada a defender el orden constitucional y las nuevas relaciones que se daban entre los distintos grupos sociales, empeñada en conseguir una correcta convivencia.

Cuando toman posesión los nuevos ayuntamientos en ellos están representados tanto la burguesía, como la aristocracia como los profesionales liberales, y entre las manifestaciones que hacen está la necesidad de crear la Milicia Nacional. Tuvo especial oposición la creación de la Milicia en Madrid, donde la proximidad del Gobierno la veía como manifestación de la oposición y por tanto peligrosa. Mayor era la posibilidad de peligro cuando algunas voces había apuntado la posibilidad de que se hiciera cargo de la misma el mismo Rafael Riego.

Una vez que se decide el Monarca a nombrar la Junta encargada de formar la Milicia de Madrid el 11 de Abril de 1820, se plantea la relación de dependencia que habrá de tener con el Ayuntamiento y por cuál de los reglamentos habrán de regirse sus miembros. En todos los casos se pretendía que una parte importante de

sus componentes tuvieran una fuerte vinculación con el Ayuntamiento, garantizando de esta manera "la seguridad de una fidelidad hacia el poder municipal"²⁸⁹

Toda la Milicia que se organiza en este momento lo hace en base al Reglamento que nos ha llegado a través de Ruiz Morales²⁹⁰. En él se aporta que el ámbito de aplicación de la Milicia será solo a las capitales de provincia y de partido y a los pueblos cuyos Ayuntamientos lo pidiesen. El carácter será voluntario y tendrá obligación cada uno de uniformarse a su costa, lo que supone la imposibilidad de acceso de los que no tengan medios. Como este cuerpo desde sus orígenes no fué bien visto, se encomendó a los Ayuntamientos para que corrieran con los gastos de armamento, lo que llevará a la conclusión lógica, si no suponían nada de coste al Estado pues el uniforme y equipamiento lo pagaban los voluntarios y el armamento lo debía subvencionar el Ayuntamiento, éste consideraría la milicia como un cuerpo armado bajo sus órdenes. El Ayuntamiento de Madrid, para dar opción a participar en ella, a mayor número de miembros de las clases sociales más bajas, se ofrece surtir de uniformes a todos lo voluntarios que pretenden entrar en la Milicia, cosa que al menos en sus primeros momentos no ocurre, pues, desde que comienza el alistamiento el 28 de abril de 1820 y hasta el mes de octubre aproximadamente, el millar de inscritos han corrido con los gastos de uniformidad y están pendientes de recibir las fornituras costeadas por el Ayuntamiento.²⁹¹

²⁸⁹ RUIZ DE MORALES, O. cit. pág 126

²⁹⁰ RUIZ DE MORALES. O. cit. pág 137.

²⁹¹ REVUELTA GONZÁLEZ, M. O. cit. pág. 197 "La Milicia Urbana Madrileña se formó muy pronto con sus jefes, sus batallones de infantería y compañías de caballería. Un domingo cada quince días se formaban los urbanos para pasar revista y ejercitar las armas."

En esta fase de la consolidación de la Milicia lo más importante es no perder de vista el elemento social que la sustenta y el momento político en el que se desarrolla. Por un lado nos encontramos con la burguesía que intentaba defender su situación frente a los poderes de una nobleza conservadora representada por la figura del Rey y de todos los poderes fácticos que junto a él estaban, incluida obviamente la Iglesia. Este bloque inmovilista se encuentra frente a una burguesía incipiente en cuanto a su organización pero que empieza a ser económicamente importante y un estado intermedio representado por los artesanos que están sufriendo un proceso de proletarización, entre los que hacen más furor las ideas revolucionarias de los liberales. Es la exigua clase media la que paga con sus escasos bienes los pocos impuestos que se recaudan. Por otra parte, los proletarios y marginados no tienen interés, pues poco tienen que perder y no esperan nada de los liberales.

De estos tres grupos que podrían ser afines ideológicamente a los promotores de la Milicia los que más se inscriben son los empleados. Pérez Garzón cita una frase del ciudadano Ferrer, el cual manifiesta: " si los poderosos tenían interés en conservar sus bienes, también los pobres lo tenían en no perder sus libertades" ²⁹²

Estas divergencias en cuanto al devenir de la Milicia, no era sino manifestación de los claros intereses de las clases sociales por tenerla de su parte y a ser posible controlarla. A lo largo de este período fué una constante el intento de

²⁹² PÉREZ GARZÓN, J.S. Op. cit. pág 118.

copar la Milicia especialmente por los artesanos y las clases menos favorecidas, pero el que se tuvieran que costear su uniforme no permita que muchos, aún deseándolo, pudieran acceder. Se pretende suavizar este impedimento con diversas peticiones para que fuera costado por el propio Ayuntamiento. Pérez Garzón indica que el importe de los uniformes suponía el trabajo de alrededor de unos doscientos días.

Sin embargo, la preocupación del Ayuntamiento, en manos de los mejor dotados económicamente, no era el incrementar el acceso a las clases más humildes sino equipar correctamente a los ya alistados que eran de su grupo social. Por eso cuando se hicieron suscripciones populares para dotar a la Milicia se hizo para cubrir los gastos de fornituras y cartuchería de los ya ingresados.

La situación económica en este momento no es lo suficiente boyante para que el Ayuntamiento se pueda permitir gastos y la situación de penuria municipal y la acumulación de masas de gente sin trabajo y por consiguiente sin comida, crea una sensación de proletarización de los ciudadanos de la Villa de Madrid.

Dada su característica de cuerpo armado, representante de los intereses de una parte de la sociedad, la milicia que se pretende instaurar en 1820 tiene en su reglamento no sólo un componente como garante del orden público, de la misma manera que había pasado con la de 1814, sino además una carga política muy importante. Cuando una fuerza armada tiene como misión la seguridad en la calle, la represión de las revueltas, se asocia, aunque no se quiera, con la situación política que haya detrás.

En el Trienio Liberal, se era consciente de las amenazas de las fuerzas

absolutistas y por eso desde distintos ambientes se insinuaba la necesidad de la creación de una policía que además de proteger las personas y bienes, protegiera el orden constitucional.

Cuando se da el nuevo reglamento de la Milicia se amplía el espectro para los que es obligado la prestación de este servicio, exceptuando solamente a los jornaleros y los marineros, aduciendo que era para evitar esa carga que podría suponer para los ciudades, incorporar a miembros de clase social muy deprimida, pues deberían de costearle parte de sus gastos.

En el juramento de sus miembros se puede apreciar indefectiblemente los fines políticos de la institución. En él se jura defender con las armas la Constitución política de la Monarquía.

Esta Milicia que se pretende civil y dependiente de los Ayuntamientos con un carácter eminentemente popular, lleva dentro un contrasentido: que es sometimiento de sus miembros al fuero militar, a pesar de la peculiaridad de que sus mandos son electos.

En estos momento se producen diferencias de planteamientos entre quienes pretenden que la milicia sea obligatoria y esto hacerlo extensivo a la mayoría de sus componentes o que sea voluntaria para quienes fueran capaces de encarnar y defender los ideales de los liberales. Los exaltados fuerzan la situación al máximo y en algún momento la propia Milicia debe intervenir para reprimir los excesos de los más radicales.

Los alistamientos se hacen complejísimos por la falta de padrones o censos fiables y por la cantidad de transeúntes que dada la crisis socioeconómica se

desplazan buscando donde alimentarse. A su vez, cada día va calando más la idea de la imposibilidad de hacer la inscripción obligatoria, proponiendo que quiénes no hagan servicio voluntario paguen una cuota de acuerdo con sus posibilidades.

En la primavera de 1821 se empieza a manifestar claramente la poca voluntad del Rey para acatar la Constitución y los contactos con la Santa Alianza para que colaboren en la terminación de este estado de cosas que a él personalmente no le agradan.

Ante esta serie de manifestaciones, los Ayuntamientos se esfuerzan por potenciar la Milicia como una manifestación de la independencia frente a la autoridad real. Se producen una serie de disposiciones por las que los Ayuntamientos autorizan a ampliar el número de voluntarios. Sin embargo, este incremento se hace siempre teniendo presente no inscribir a los que no tuvieran los requisitos para el ingreso.

La Milicia empieza a cumplir una doble misión: la de defensora del régimen político constitucional, y la de mantener el orden público, dando lugar a intervenciones a lo largo de toda la península en el cumplimiento de ambos cometidos, tanto con detenciones de absolutistas y decomiso de armamento, como controlando a numerosas gentes marginadas que daban lugar a inestabilidad social.²⁹³

Las fuerzas progresistas se enfrentan a los absolutistas, intentando ambos

²⁹³ ESCUDERO, J.A. O. Chit pág 995 " las antiguas milicias provinciales y urbanas dieron paso durante el trienio liberal a la Milicia Nacional, ocupada preferentemente del orden y seguridad interna, mientras el ejército parecía quedar preferentemente configurado como una fuerza que en caso necesario pudiese actuar hacia el exterior".

controlar mediante los nombramientos de jefes de la Milicia y dificultando la tarea del gobierno municipal. Sin embargo, los municipios se esfuerzan por defender su autonomía y en especial la municipalidad madrileña que controla gran parte de las actividades relacionadas con su Milicia, prefiriendo en este momento el alistamiento voluntario al legal, a pesar de que el Reglamento de Cortes de 31 de Agosto de 1820 establecía que era una obligación de los ciudadanos que tuvieran determinadas propiedades. Esto da lugar a una doble Milicia la obligatoria y la voluntaria que eran los que se habían alistado en el primer momento para defender la Constitución. Fueron muy pocas las ciudades en las cuales se pueda decir que se instaló la Milicia obligatoria, por ejemplo en la de Madrid nunca llegó a instalarse la Milicia Legal²⁹⁴

Este cuerpo armado sufre un proceso de radicalización a medida que se implantan grupos más extremistas en el poder, viéndose obligada a echarse en manos de los sectores más proletarios a pesar de ser considerada como el brazo armado de la burguesía. Este desplazamiento hacia posturas extremas es lo que hace manifestar a algunos liberales en el exilio como el desorden prostituyó a la institución.²⁹⁵

²⁹⁴ PÉREZ GARZÓN. O. Chit. pág 180.

²⁹⁵ ALEJANDRO OLIVAN Ensayo Imparcial. Paris 1824 citado por PÉREZ GARZÓN. O. cit. pág. 203" La Milicia Nacional que habría sido una institución utilísima, si solamente se hubiese compuesto de propietarios, padres de familia y gente que tuviese interés en mantener el orden, produjo en un principio buenos efectos: todas las cosas al pronto parecen bien, los vicios los sacan más tarde. Las ideas de absoluta libertad e igualdad que iban cundiendo abrieron pronto la puerta a gentes que lejos de interesarse en el orden, no podían medrar sino en el desorden y se prostituyó la institución"

NIETO GARCÍA, Alejandro. Los primeros pasos del ... O. Chit. Pág.. 99 " La Milicia Nacional es el mejor ejemplo que conozco de perversión institucional, Pues bien, esto es

Sin embargo, la actuación de la Milicia no se puede asociar durante este período con actividades partidistas o actitudes no imparciales, hubo muchos momentos en los que impidieron actividades delictivas y en sus decisiones se mantuvieron muchas veces al margen de sus opciones políticas, si bien nunca abdicaron de su deseo de tener un Estado Constitucional.²⁹⁶ Este planteamiento de defensa del orden constitucional les hizo estar enfrentado con la fuerza armada que defendía las ideas antagónicas, como era la Milicia de la Guardia Real.

La posición de los absolutistas era defendida no solo por el Rey y muchas personas de su zona de influencia, sino que se dan partidas de realistas que pueden ser fácilmente confundibles con bandoleros, una de éstas, "la del Abuelo" que actuó preferentemente en la provincia de Madrid, la describe Pérez Garzón²⁹⁷, de lo cual no eran ignorantes los ciudadanos.

lo que sucedió paradigmáticamente con la Milicia Nacional: creada con el fin de guardar el orden y defender la Constitución, ella misma provocó -o al menos, participó- una y otra vez desórdenes muy graves y quebrantó la Constitución"

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. La evolución histórica de la Diputación provincial de Segovia. 1833-1990. Diputación de Segovia 1991. Pág. 123 Ante los incidentes que se reiteran una y otra vez en sus páginas, culminados por un intento de fugarse del cuartel, protagonizado por los sargentos del Batallón de milicianos movilizados de la provincia. La respuesta de la Diputación fué inmediata y acordó, de conformidad con el Comandante General, conceder licencia temporal a todos los movilizados no pertenecientes a la clase de quintos, ya que no merecía otro trato A cuerpo tan poco subordinado y que públicamente manifiesta que están sus individuos resueltos a marcharse sin esperar a las órdenes del gobierno"

²⁹⁶ LUTZARDO BARRERA, Juan Pedro La Policía Local de la Laguna 150 años de Historia. Ayuntamiento de la Laguna 1996 pág 54 Esta Milicia era utilizada para hacer respetar la autoridad local y al mismo tiempo se encargaba de patrullar durante la noche como había sido costumbre en el mantenimiento de la tranquilidad pública de ésta ciudad anteriormente,"

"La Milicia Nacional, al margen de las funciones de vigilancia y protección, asistía junto con las autoridades a las diferentes funciones religiosas y en las procesiones de las fiestas del Santísimo Cristo."

²⁹⁷ PÉREZ GARZÓN O. cit pág 218.

Esta situación de tensión política representada por el Ayuntamiento y por el Palacio Real tiene distintos momentos de enfrentamiento, uno de ellos es en Febrero de 1821,²⁹⁸ cuando se llegó a mandar por parte de las autoridades municipales que se vigilara el Palacio Real. La vigilancia la lleva a efecto la Milicia Nacional, evitando también las iniciativas privadas, algunas de las cuales se estaban radicalizando. El enfrentamiento surgido con las fuerzas de la Guardia del Rey da lugar a la creación de tensiones permanentes con este Cuerpo.

La Milicia Nacional también contempla entre sus actuaciones la represión de grupos exaltados que recurrieran a manifestaciones en favor de la figura de Riego. En abril de 1821 se decreta la Ley marcial, jugando en el mantenimiento de la misma un lugar importante la Milicia nacional, dando lugar a pensar por parte del pueblo de que se estaba utilizando precisamente para reprimir las aspiraciones democráticas de los radicales.

La radicalización progresiva de la política nacional hace que desde comienzos de 1822 los exaltados sean el grupo predominante, controlando las más importantes áreas de poder y especialmente la Milicia y el Ejército. Este hecho hace tomar al Rey la decisión de pedir ayuda internacional para reconducirlo, dando lugar al Congreso de Verona donde se acuerda la solución al problema evitando esa situación de desorden que se estaba produciendo en España.

Ante esta amenaza, lo que se produce es un afianzamiento de la Milicia como defensora del orden Constitucional y en las modificaciones que se producen en el

²⁹⁸ RUIZ DE MORALES, J. O. Chit. pág. 188 y ss

reglamento, se descarga más la responsabilidad de la Milicia en el Ayuntamiento, dejando bien claro que los Jefes políticos solo podrán disponer de ella en casos graves y de acuerdo siempre con el Ayuntamiento. No olvidemos que el Ayuntamiento estaba elegido por sufragio universal indirecto por los vecinos mientras que el Jefe político era elegido por el gobierno central.

La independencia de la Milicia del poder central dió lugar también a diversos enfrentamientos con los ayuntamientos, especialmente cuando el Jefe político, sin la correspondiente autorización, pretendió disponer de ella. Los responsables municipales se esforzaban en dejar claro que la Milicia se encontraba bajo las órdenes del propio Consistorio, que era el único encargado de practicar cualquier reforma. Muestras de estos enfrentamientos son citadas por Pérez Garzón²⁹⁹

Desde los sectores progresistas se iba asumiendo que la Milicia era la fuerza armada que podía defender y garantizar la situación constitucional, lo que convierte en una permanente lucha el filtro para el acceso de miembros. Por eso en Junio de 1822 se propone a la Comisión de Cortes que estudia la Milicia que entre las bases de un nuevo proyecto que la regulará deben estar como elementos diferenciadores:

- Dependencia de los Ayuntamientos
- Obligatorio para todos los españoles
- El Jefe político solo podría disponer de la Milicia en casos extraordinarios
- Solo se empleará la Milicia para el mantenimiento del Orden, hacer respetar las leyes y autoridades establecidas, y defender los derechos y libertades de todos

²⁹⁹ PÉREZ GARZÓN O. cit. pág. 248 y sgs.

los españoles.

Con lo que se confirma dos ideas fundamentales sobre las que se pretende asentar el futuro: la democracia interna de la Milicia y la utilización de ella para la defensa del régimen constitucional. Esto la va apartando cada vez más de ser un cuerpo de seguridad, en el sentido que podemos dar actualmente a este término. Desgajando incluso parte de ella para que pudiera cumplir funciones de guardia rural.

Las revueltas de Julio de 1822 y el ambiente de los días que lo precedieron, pusieron de manifiesto claramente el carácter de unidad armada al servicio de los políticos constitucionalistas frente a los absolutistas encabezados por el Rey. La Milicia no hace sino asumir y reforzar el papel que los Ayuntamientos estaban tomando en ese trance.

La Muerte de un miliciano y otros acontecimientos dieron lugar a tensiones entre la Milicia y la Guardia Real que representaban las respectivas posiciones políticas. El día 7 de Julio tuvieron lugar una serie de enfrentamientos graves en los que se ventilaba la continuidad del régimen constitucional. Las fuerzas Constitucionales ganan la batalla en base a la fuerza que depende de los Ayuntamientos que es la Milicia Nacional.

Estos hechos dan lugar a una radicalización política, que supone un afianzamiento de los Ayuntamientos en la política y un reforzamiento de la Milicia. Como se cae en la cuenta de la labor que prestaba la Milicia se intenta incrementar el número y el ámbito de actuación y así el Ayuntamiento de Madrid en Octubre de 1822 previa autorización de la Diputación Provincial, decide afianzar la seguridad de

las personas y bienes no solo en Madrid sino en toda la Provincia.

Con la entrada desde Francia el día 7 de abril de 1823, de las tropas absolutistas, se termina el trienio constitucional y comienza una etapa oscura que supondrá una fase de importantísima represión. Así, a los pocos días de su llegada, se suprimen las dos instituciones que más habían luchado por la defensa del orden democrático: los Ayuntamientos y la Milicia Nacional. Para sustituir estas fuerzas se reinstauran los Ayuntamientos anteriores a 1820 y se crean los Voluntarios realistas, a los cuales solo se les exige la voluntad de abolir enteramente el sistema constitucional.

A lo largo de toda la década absolutista se persigue a todos los que hubieran tenido que ver con la Milicia. El Ayuntamiento pierde el protagonismo político que tuviera en la etapa anterior y se limita a ser una institución suavizadora de la dura represión. Hasta la muerte de Fernando VII a finales de Septiembre de 1833, desaparece toda actividad policial dependiente del Ayuntamiento y se hacen los intentos de crear una Policía que se estudia al hablar de los orígenes de la Policía General.

A pesar de que la Milicia no se reorganizará hasta más tarde, de lo que si son conscientes todos es de la necesidad de la desaparición de los voluntarios realistas, cuya disolución se aprueba el 25 de Octubre siendo desarmados posteriormente. Las posibilidades de creación de la milicia no se lleva a cabo en todos los municipios, pues se pretende no dar las armas a los exaltados que con sus extremadas posturas habían conseguido en el trienio acabar con la etapa constitucional.

Con fecha de Octubre de 1833 se dispone la creación de la Milicia Urbana que ve la Luz por un Decreto de 16 de febrero de 1834, que dará lugar a la organización en cuerpos de urbanos en todos los pueblos que cuenten al menos con 700 vecinos. La fuerza urbana de cada pueblo formará cuerpo independiente de la de los demás y no tendrá relación con la de ningún otro.

Esta fuerza armada, de acuerdo con el art. 29, del citado Decreto, es una institución esencialmente civil y sus obligaciones se reducen a prestar auxilio a la autoridad, obedeciendo órdenes para conservar su tranquilidad (art.32), no pudiendo reunirse ni tomar las armas sin orden expresa de la autoridad civil (art.34)

Mediante un decreto de Marzo de 1835 se da el Reglamento de la Milicia Urbana, la cual queda constituida según su artículo primero como una institución civil, dependiente del Ministerio del Interior en lo general de la Nación, del Gobernador Civil en cada provincia y de cada autoridad civil y gubernativa en cada pueblo.

El servicio en la Milicia será voluntario u obligatorio. Cuando presten servicio con autoridades militares tendrán la dependencia de ellos.

En el juramento se marcan cuáles han de ser sus objetivos: defender el territorio contra los enemigos exteriores e interiores y sostener el orden y la tranquilidad del país. (art 26).

La Milicia Urbana de este momento se encuentra bajo sospecha, máxime cuando algunos se ven implicados en los desórdenes y asaltos a conventos que se producen en julio de 1834.

La Milicia de esta etapa se crea con los antecedentes expuestos para la

etapa anterior 1820-1823, y levanta en muchos sectores determinadas sospechas de ser un grupo armado al servicio de un sector político concreto. Sin embargo, dado su carácter de institución esencialmente democrática y que en algunos aspectos, según terminología actual, podríamos denominar asamblearia, no es posible que preste servicios como defensa de los burgueses para los que se crea.

La opción estaba suficientemente clara: si el grupo político que la fomentó en origen ya no la necesitaba, este cuerpo debería disolverse. Así lo desarrolla Narváez en 1844 después de haber participado en numerosos enfrentamientos y de haber surgido diferencias institucionales en relación con la dependencia y quién debe ejercer el mando sobre ella.

Con la llegada de los progresistas al poder (1854-1856) se pretenden resucitar los planteamientos democratizadores y entre ellos, dar protagonismo a los Ayuntamientos y fomentar que el Alcalde, como máxima autoridad municipal, tenga a sus órdenes una fuerza armada que defienda a la primera autoridad popular.

La Milicia Nacional reaparece en este momento pero con mayor carga, en base a sus antecedentes de grupo armado revolucionario, por eso nos encontramos que una parte importante de la sociedad, que se aparta del radicalismo liberal, empieza a tener dudas sobre la eficacia de la Milicia.

La Milicia, cada vez más, está perdiendo la identidad como cuerpo de seguridad al servicio de la autoridad municipal y se convierte en defensora radical de los objetivos democráticos y de la parte de la sociedad que la sustenta. La toma de postura a favor de Espartero frente a O'Donnell lleva a que con la victoria de éste llegue su disolución. Así el 15 de Agosto de 1856 se produce la disolución de

la Milicia, entre otras razones por su extremada postura durante en el bienio.

A lo largo del período 1868-1874 se produce el último intento de resucitar la milicia. En este momento tiene un carácter de fuerza revolucionaria y si bien se encomienda a los ayuntamientos su organización, tiene que ver cada vez menos con la milicia que se crea para garantizar los bienes y el orden. Sin embargo, parece ser que todos son conscientes de que lo que se pretende en este momento crear, que es una fuerza popular y evitar los límites que en algún momento pudo tener la Milicia. La pretensión de distanciamiento con los antecedentes de la Milicia se produce incluso en el nombre que se procura para ella, que pasara ahora a denominarse "voluntarios de la libertad". La proletarización de sus componentes es evidente y los objetivos de estos voluntarios se distancia cada vez más de las clases propietarias que dieron origen a la Milicia. Con la restauración se produce la definitiva disolución de la Milicia, que había perdido sus componentes originarios como cuerpo de seguridad local.

La Milicia como cuerpo de seguridad municipal pierde su batalla frente a los cuerpos de seguridad con ámbito estatal, especialmente cuando la burguesía se hace conservadora y cuando la defensa de "sus" derechos y libertades la desarrollan otros cuerpos de seguridad de ámbito estatal. Todo ello asociado a la intervención político partidista que tiene en sus últimas etapas. Precisamente por su doble carácter de defensora del orden interior y del ordenamiento constitucional, lo cual le lleva a situaciones a veces extremas.³⁰⁰

³⁰⁰BARCELONA LLOP, J. El régimen jurídico de la policía de Seguridad. O. cit. pág. 49
"En definitiva, la Milicia Nacional Local posee una entidad histórica propia que no es posible

Que los Ayuntamientos hayan sido a lo largo de gran parte del siglo XIX fuente y germen de democracia llevó a los sectores más conservadores a desconfiar de ellos. Esta desconfianza se ha venido arrastrando a lo largo de la historia, hasta nuestros días. Ello ha llevado a la conclusión de que es complicado dejar en manos de los Ayuntamientos faceta tan importante como la seguridad.

Los cuerpos de seguridad se encuentran muy enraizados en la historia municipal y la autonomía municipal tiene unos antecedentes históricos de sobra conocidos: sin embargo, éste era un momento en que en nuestro ámbito internacional primaba la unificación y el centralismo

desconocer. Su sustitución en 1844 por un cuerpo de naturaleza militar, centralizado e impulsado por el moderantismo es todo un signo, y bien elocuente de lo que significó y simbolizó la Milicia Nacional Local. Muestra palpable de la existencia de competencias municipales en materia de policía de seguridad, su supresión va a acarrear una sensible disminución de las mismas en el terreno de los hechos.”

B.- La Milicia Cívica de José I.

Como la Milicia Nacional, está inmersa dentro de ese momento de lucha por la ocupación-liberación del territorio. Es una forma de participación directa del pueblo en colaboración con la burguesía.

La importancia de este cuerpo de policía es que se ha querido ver en su establecimiento, el antecedente de los organismos policiales existentes en la actualidad en nuestro país.³⁰¹

La Milicia Cívica de la España bonapartista se crea con el mismo esquema y los mismos objetivos que la Milicia Nacional, pretendiendo que los que la compusieran se sintieran identificados con los objetivos a conseguir. Para Pérez Garzón la existencia de ese mimetismo es una clara respuesta a necesidades socio-históricas. En ambos casos la defensa del proceso revolucionario burgués, dados sus cometidos, se trataba de que el nuevo régimen, fuera defendido por sus mismos beneficiarios.

Es en Daimiel el 29 de Junio de 1809, cuando José I da el primer decreto creando unas Milicias Cívicas. En él aparece la finalidad bien explícita de reprimir a los bandidos y por eso se organiza armando a los fieles propietarios. " Para que armándose los fieles propietarios, puedan quedar guarnecidos contra las incursiones de los bandidos,".³⁰²

³⁰¹ TURRADO VIDAL, Martín. Introducción a la Historia de la Policía. Volumen I. Edita D.G.P. Madrid 1985. pág 53.

³⁰² Decreto por el que se autorizan para que se formen en la Mancha, Milicias Urbanas para reprimir a los bandidos. Prontuario de leyes y decretos del Rey D. José Napoleón. Madrid 1812,

Después se creará la de Madrid, que, dependiente del Ministerio del Interior, se encargará de velar por la tranquilidad pública.³⁰³ El 20 de Julio de 1808 se abre las puertas a la creación en todos los pueblos de Milicias Urbanas, para que cuiden de la tranquilidad pública " para la conservación del buen orden y de la protección de las personas y sus bienes". Entre sus características más importantes está:

- Se formará con el único y especial objetivo de cuidar de la tranquilidad interior de los mismos pueblos.

- Sus componentes han de ser propietarios, o estar ejerciendo profesión u oficio conocido y tener determinada estatura.

- Cuando en un pueblo no se pueda formar una compañía entera, se compondrá ésta de individuos de los pueblos más cercanos.

- Se reunirán a presencia del Ayuntamiento y del Comandante y prestarán el juramento de fidelidad y obediencia de consagrarse a la quietud pública.

- Instituida particularmente esta milicia , para apoyar el respeto que se debe a la Justicia y Magistrado y para conservar la quietud interior de los pueblos, por

pp. 232-33

XIMÉNEZ DE SANDOVAL, C. Op. Cit pág. 143 "En 29 de Junio del mismo año se decretó formar en la Mancha una Milicia de vecinos armados para proteger a los pueblos contra ataques de los partidos enemigos; su alistamiento debía ser voluntario y se les concedía a ellos solos poder usar armas."

³⁰³ MERCADER RIBA, Juan. José Bonaparte Rev de España.C.S.I.C. Madrid 1971 pág.. 210 " A su vez, José Bonaparte se obstina en poner en estado de servicio una llamada Guardia Cívica, a base de los hombres válidos de 17 a 60 años, con la imprudente finalidad, bien poco disimulada, de desplazar de la capital a la guarnición francesa. El decreto correspondiente se publicó a raíz de una reunión del Consejo Privado." ... " se incluían a todos los vecinos que la ley reconoce por tales, quedaban excluidos los jornaleros, los menestrales, los criados de servicio y los transeúntes"

ningún motivo podrá ser empleada fuera de su respectivo distrito. (art 12)

- El correaje y vestuario se lo costeaban los ayuntamientos, el armamento se lo daría el Estado.

La Milicia Cívica, en su desarrollo, se encuentra con los mismos condicionantes que tuvo la sociedad en este momento tan compulsivo. Su faceta como fuerza afín al invasor, su reclutamiento obligatorio, las crisis sociales y económicas del momento hacen a este cuerpo de seguridad, para determinados autores, el primero que se debe considerar como tal en el Estado moderno,³⁰⁴ muy complicado su desarrollo.

Manifestación de esa situación económica desfavorable está la queja que recoge Mercader Riba,³⁰⁵ del Gremio de Paños, por no haber percibido de la tesorería municipal el dinero de las mercancías aportadas.

El sistema de reclutamiento planteó bastantes problemas, teniendo que ampliar la base social que lo integraba, viéndose obligados a cubrir las vacantes por reemplacistas, que debían reunir una serie de requisitos para poder cumplir este cometido. Son reiterados los Bandos para avisar del alistamiento a los obligados al mismo.

La propia dificultad de reclutamiento se ampliaba por la carencia de padrones fiables, estando la población compuesta por una masa heterogénea y porque añadido a la situación social nada favorable, se producen unas cosechas muy malas

³⁰⁴ RECASENS BRUNET, Amadeo

³⁰⁵ MERCADER RIBA, Opus Cit.

esos años con lo que la situación económica se hace crítica. Aumentan considerablemente los que solicitan la exención de este servicio, alegando pobreza o enfermedad.

Esta situación de inseguridad social se ve incrementada por la situación económica desfavorable , lo que es motivo para generar más inseguridad interior, lo que le hace decir a Espadas Burgos " Las calles se ven llenas de un crecido número de mendigos que fluyen día tras día; gentes que han abandonado sus hogares y han creído poder encontrar en Madrid trabajo o más fácil remedio para vivir"³⁰⁶

La crisis que alegaban los obligados a inscribirse en la milicia, es la misma que hace se lancen muchos a la calle, fruto del hambre, con lo que se hacía más necesaria la Milicia como arma de seguridad interior, dada la situación de gran inestabilidad socioeconómica en Madrid.

En estos momentos la mayoría de los ingresos de la Milicia Cívica de Madrid tienen su origen en el pago de sustitutos por contribuyentes. Esto pone de manifiesto lo que suponía económicamente para el vecindario madrileño el servicio de la Guardia Cívica.

Los problemas políticos para José I se incrementan y en Junio de 1813 ha de salir de Madrid y con él parte de las autoridades municipales que habían sido colaboradores. Mientras tanto la Milicia Cívica sigue prestando sus servicios como garante del orden público y de los bienes de los ciudadanos, lo que pone de

³⁰⁶ ESPADAS BURGOS, Manuel, "El hambre de 1812 en Madrid." Revista española de Historia, Madrid 1968 pg. 610

manifiesto el carácter de cuerpo policial "sui generis" al margen del contenido político impregnado por su origen.

En el período de crisis entre 1812 y 1813, mientras se producen batallas importantes en la Meseta, a pesar de la marcha del administrador de la Guardia Cívica con sus fondos, en Agosto de 1812, lo que impedía pagar a sus miembros³⁰⁷, las autoridades municipales, que se hacen cargo de la administración deciden conservar la Guardia Cívica como garante del orden público. A pesar de lo gravoso que suponía para el municipio, éste se ve obligado a mantenerla, hasta tanto su carga económica como sus antecedentes bonapartistas, lo hacen imposible.

Sin embargo, era necesario la existencia de una milicia que, en semejante situación de alteración social, pudiera colaborar en la garantía del orden público. Por esta razón, y previo al establecimiento de otras instituciones, se organizan rondas de vecinos armados.

Este cuerpo armado, defensor del ideario burgués, se disuelve, una vez que, a ruegos del Ayuntamiento de Madrid, D. Juan Martín, El Empecinado, envía fuerzas "para sosiego y tranquilidad de la Villa". Por lo cual el Gobernador Militar, el 20 de Junio de 1812, ordena el cese de la Milicia bonapartista en Madrid.

Las instituciones bonapartistas nunca gozaron de la simpatías de la mayoría del pueblo español y, muestra de ello es por ejemplo, la necesidad de dar un decreto nuevo para la creación de la Guardia Cívica en Andalucía, poniendo de manifiesto los problemas que tuvo para instaurarse esta Fuerza de Seguridad,

³⁰⁷ PÉREZ GARZÓN, S. Op. cit. pág.. 54

debido a la hostilidad con la que se recibía cualquier institución que fuera asociada al régimen bonapartista. Esto también explica su difícil tarea, a pesar de la misión de esta institución, como garante del respeto a las leyes y para conservar la quietud de los pueblos, en momentos que eran permanentes las crisis económicas.

En este contexto se produjo el fin de la Milicia bonapartista que funcionó como fuerza armada en defensa de un régimen de carácter burgués.

De lo dicho anteriormente se puede pensar que esta Milicia careció en todo momento de soporte social, sin embargo no fié así, pues desde un primer momento fueron importantes los alistamientos, de los abundantes aspirantes, " muchos quedaron excluidos de esta institución que había organizado la clase propietaria para defender el nuevo régimen social. No tenían (en ella) cabida los desposeídos"³⁰⁸

Para Turrado³⁰⁹ la importancia de esta Policía de José I está, no en lo que abarcó territorialmente, ya que no llegó nunca a extenderse a todo el territorio nacional, sino por ser un intento serio de imponer los cimientos de lo que, más tarde, sería el establecimiento de los organismos policiales existentes en la actualidad en España. Siguiendo además los planteamientos del modelo francés que establece en primer lugar los organismos civiles de policía.

Lo que sí parece confirmarse en este momento, lo mismo que ocurriría posteriormente con la Milicia Nacional, es el protagonismo de los Ayuntamientos en

³⁰⁸ PÉREZ GARZÓN. La Milicia Nacional op. cit. pág.. 71

³⁰⁹ TURRADO VIDAL. Introducción a la Historia de la Policía. Dirección General de la Policía. pág. 53

el planteamiento de seguridad de la Policía de José I. Siendo éstos y el Ministerio de la Gobernación las instituciones de las que se valía el Rey para mantener el orden público.³¹⁰

C.- Milicia de Voluntarios Realistas.

La intervención francesa, que había sido muy preparada, hace llegar a España un ejército de más de cien mil hombres, que unidos a los no constitucionalistas, los cuales habían estado refugiados en distintos lugares, se incorporan nuevamente a la actividad política. Todos ellos constituyen el llamado ejército de la Fe.

Este hecho supone la vuelta al poder de los absolutistas, que rápidamente incorporan medidas de represión bastante fuertes, pretendiendo retomar la situación anterior a 1920. En la vida municipal, esto supone el desarme de los Milicianos de los Ayuntamientos y la creación de la Superintendencia de Vigilancia, de la que ya he hablado al estudiar la Policía General, que tenía competencia en todo el territorio nacional.

Para aumentar la seguridad del régimen se crea el cuerpo de voluntarios realistas, que es una réplica absolutista de los milicianos nacionales, pero que se les dota de medios desde la Hacienda Nacional.

Muchos Ayuntamientos los crearon, entre ellos el de Toledo, cuyo

³¹⁰ MORALES VILLANUEVA. La Administración policial española, pág.. 128.

Reglamento de 38 artículos es aprobado por una disposición del Ministerio del Interior de 15 de Agosto de 1823.

En este Reglamento, que está copiado del modelo que se da a nivel nacional, se dice que "serán admitidos para el servicio de esta Milicia todos los vecinos y naturales del pueblo, desde la edad de veinte a cincuenta años, que reúnan las circunstancias de buena conducta y honradez, amor al Rey nuestro Señor y decisión a la justa de restablecer en su trono, y abolir el llamado sistema constitucional." (Art. 1)

Las solicitudes se presentarán al Ilmo. Ayuntamiento (art 2), el cual procederá a la correspondiente formación de estos cuerpos (art 9).

El principal objeto y servicio de esta milicia será mantener la tranquilidad y seguridad pública dentro de la población y su término, bajo las órdenes que el Ilmo. Ayuntamiento comunique. (art 13). Mantendrán el orden y policía interior patrullando de día o noche según y cuando lo exijan las circunstancias. (art. 16).

El art. 38 dice que " El establecimiento de esta milicia debe entenderse interino hasta tanto que S.M. restituido pacíficamente a su trono se digne resolver otra cosa para la mejor seguridad de sus pueblos.

Estas fuerzas, que tuvieron bastante importancia en este momento, llegando incluso al número de cien mil, cuyos mandos eran los más caracterizados absolutistas, se convirtieron en el peligro más importante para la evolución hacia un Estado Constitucional. Hasta tal punto eran conscientes la mayorías de los políticos de este hecho que inmediatamente que María Cristina asume las funciones de Regente procede a la disolución de las unidades de voluntarios realistas.

Con ello vuelve a fracasar, debido al componente político partidista, una fuerza armada dedicada a la seguridad y que dependía de los Ayuntamientos. Es una manifestación de lo complejo que es la administración de la seguridad desde los Ayuntamientos.

Sin embargo esta institución se diferencia claramente de la milicia nacional en que ésta ya nace con voluntad de luchar contra una situación política concreta.

D.- Milicias Provinciales

El carácter local de esta Institución no está tan claro como en el caso de la Milicia Nacional, su adscripción por zonas o territorios es suficiente para que hablemos de cuerpos de seguridad de ámbito local. A pesar de que ha sido cuestionado su naturaleza local, sin embargo, me he atrevido a hacerlo por su carácter descentralizador.

De ellas dice RUIZ DE MORALES “¿Y que era la Milicia Provincial ? Regimientos de soldados asalariados del pueblo por quinta, y de cuyo servicio estaban exceptuados los nobles: cuyos oficiales debían ser nobles y gozar de renta propia; cuyas banderas eran las banderas de las ciudades, pero sin intervención

directa ni indirecta de los ayuntamientos; una especie de reserva del ejército, la más barata de las reservas, puesto que los gefes (sic) y oficiales no tenían sueldo, ni aún en tiempo de guerra, y que los soldados en tiempo de paz estaba retirados en casa.”³¹¹

Las Milicias Provinciales tienen su origen en tiempo de Carlos V³¹², pero la primera disposición general es de Felipe II cuando en Mayo de 1562 extiende su organización a toda la nación otorgando privilegios a sus componentes.

Estas milicias no tienen el éxito deseado, especialmente porque, dado su peculiaridad militar, se podía echar mano de ellas para combatir fuera de nuestras fronteras. Para evitar este hecho en 1590 se reorganizan y se reduce el ámbito de actuación a dentro del reino limitando que sólo pudieran acceder los menores de cincuenta años. Se divide el territorio en distritos poniendo al cargo de cada compañía a un Sargento Mayor.

A lo largo del siglo XVI y XVII no se producirá ningún avance en su organización sino los derivados para la adaptación a las guerras de Cataluña y Portugal pasando sin pena ni gloria y la reorganización más importante se producirá en 1734 en la que se contempla la distribución en 33 regimientos, de los que se reclutasen entre los veinte y los cuarenta años, de los que solamente el sargento mayor y dos ayudantes tenían sueldo. Los pueblos costeaban el vestuario de sus

³¹¹ RUIZ DE MORALES, Joaquín. Historia de la Milicia Nacional ... Op. Cit. Pág 31 y continua “ Sin embargo, debemos rendir un justo tributo al espíritu de estos cuerpos, que, a pesar de su organización aristocrática y especial, siempre tuvieron un marcado carácter popular, como no podía menos de suceder”

³¹² Existen Pragmáticas de 1525,1534, 1536 que se ocupan de ellas.

propios miembros. Estas Milicias Provinciales tenían por cometido suplir a los ejércitos cuando tenían que marchar a combatir al extranjero o cuando la tranquilidad en el interior hacía innecesaria la intervención de los ejércitos permanentes.

En el siglo XIX empieza con la intervención en la Guerra de la Independencia y sufren a lo largo de todo el siglo diversas modificaciones, unas veces son mezclados con la Milicia Nacional, otras aparecen asociados a la Guardia Real.

Su intervención en las guerras Carlistas les provoca una nueva reordenación en 1833, revisada en 1841, donde se introduce una importante reforma en cuanto a su composición, pues se obliga a que sean de los miembros del arma de infantería que hayan servido al menos cinco años y se deben comprometer a permanecer en las milicias a cuya demarcación pertenezcan los pueblos de su residencia.³¹³

En 1867 son disueltas una vez más; lo harán definitivamente en Noviembre de 1874.

A lo largo de su existencia la milicia provincial intentó, con todos sus defectos, dar la seguridad que no podía dar el Ejército, cuando a esta institución le estaba encomendada la misma. La naturaleza civil de ésta institución, en el siglo pasado, fié fruto de permanentes enfrentamientos como el que nos relata Orduña Rebollo

³¹³ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. La evolución histórica de la Diputación... Op. Cit. Pág. 123 y ss "Habíamos mencionado anteriormente el papel de los Migueletes como policía provincial y su destacada actuación durante los duros momentos de la guerra, así como los conflictos con la autoridad militar por la interferencias en sus funciones claramente civiles. Por los datos existentes debe tratarse de un cuerpo disciplinado, que cumplía sus obligaciones, con eficacia limitada por la escasa dotación de hombres y equipo."

en la Milicia Provincial de Segovia,³¹⁴

Para evitar la intromisión de las autoridades militares se recurrió en algunos casos a dar nueva configuración a estas fuerzas, que en el caso de Segovia cambia incluso el nombre de Migueletes por el de Guardia rural quedando bajo la dependencia directa del Jefe político. Los haberes de la “fuerza” serían pagados con cargo a los fondos de la Diputación, por mensualidades vencidas, previa presentación de la nómina donde constasen los sueldos de cada individuo. Igualmente se haría con el resto de los gastos de armamento y equipo.

Los objetivos de esta Guardia rural eran perseguir a los malhechores en despoblados, proteger la propiedad, la industria agrícola y pecuaria y conducción de presos.

³¹⁴ ORDUÑA REBOLLO, E. Op. Cit. Pág. 124 “ En 1842, pese a los intentos de evitar la intervención de la autoridad militar, ésta seguía produciéndose, por lo que la Diputación acordó oficiar al Comandante general, advirtiéndole que la Corporación *A está dispuesta a no pagar sus haberes a los individuos del expresado tercio desde el día 6 de mayo próximo, sino queda esta fuerza vajo (sic) sus inmediatas órdenes por la razón de que no ha podido dejar de ser considerada como civil provincial e independiente del Ejército*” aunque las circunstancias hubiesen obligado a los migueletes a ponerse a las órdenes de los militares.”

E.- Alguaciles, Serenos y Vigilantes del Gobierno Municipal

La seguridad y el orden público, va siendo asumido a lo largo de la historia, como elemento muy asociado a la calidad de vida de los ciudadanos, y con el desarrollo de la civilización se va creando una serie de instituciones al servicio de los pueblos. El Ayuntamiento como institución más cercana al ciudadano, es la parte del Estado que se ve obligada antes a dar respuesta a las demandas de sus habitantes. Por eso, son las instituciones municipales las primeras y desde distinta perspectiva pretenden responder y dar solución a los problemas que los vecinos les plantean. Desde muy antiguo existieron en los Ayuntamientos, instituciones encargadas de la seguridad, que si bien no se les puede denominar policía, por sus peculiares características, si que colaboraron en la tranquilidad de la vida municipal. De acuerdo con el profesor Cardona, la policía propiamente dicha es fruto de la revolución liberal, sin embargo la necesidad de custodiar la seguridad pública es tan antigua como la misma organización social y ha evolucionado con ella.³¹⁵

En la protección de la seguridad, previo a la revolución liberal, colaboran una serie de instituciones eminentemente municipales, algunas de las cuales han llegado hasta nuestros días y es necesario estudiar.

La expresión de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local,

³¹⁵ CARDONA Gabriel. "La Policía Institución histórica." Revista Los Municipales. Abril año 1996 pág. 2 y 3

atribuyendo como competencia de los municipios en su art 25 "la seguridad en lugares públicos", es una expresión suficientemente amplia como para generar disfunciones y conflictos. Sin embargo, está claro que el ejercicio de la autoridad del alcalde de velar por esa seguridad obliga "a los municipios a establecer y mantener servicios generales de seguridad, sin perjuicio de las competencias que la legislación vigente atribuye sobre ciertas materias específicas"³¹⁶

Estos servicios generales se han desarrollado a través de cuatro instituciones municipales tradicionales:

- La Policía Municipal
- Los alguaciles
- Los serenos o vigilancia nocturna
- La policía rural

Es evidente que cada uno de estos servicios, encaminados a proteger la seguridad, ha tenido un desarrollo a lo largo de la historia, dejando la Policía Municipal objeto de estudio, en otro epígrafe.

a) Alguaciles.-

El término alguaciles, que ha perdurado hasta nuestros días y que existe actualmente, tiene un claro origen en la palabra árabe "wasir",³¹⁷ lugarteniente y

³¹⁶ LÓPEZ NIETO F., La Policía Municipal. Abella Madrid 1986 pág. 91

³¹⁷ XIMÉNEZ DE SANDOVAL, C. Op. Cit. pág. 18 " Llamábase el Cadí el juez o magistrado encargado de la administración civil y judicial en cada población, y Wacil a sus subalternos auxiliares, que buscaban los delincuentes, los capturaban y ejecutaban sus demás

según María Moliner³¹⁸ es antecedente del término visir y significa:

- Empleado subalterno que ejecuta las órdenes de un juez o tribunal
- Empleado subalterno de un ayuntamiento que ejecuta las órdenes del alcalde
- Gobernador de la ciudad con jurisdicción civil y criminal

Empleado este término desde la baja edad media se ha asociado a oficios subalternos, sin embargo a veces los jueces han sido designados con ese nombre. En la baja edad media el justicia mayor de la corte fué también llamado alguacil. En la corte de Pedro IV de Aragón se designa con este término al Prefecto de Policía Real y a los Jueces Palatinos.

En la edad moderna, los alguaciles fueron en las ciudades unos oficiales auxiliares del corregidor, los cuales acompañaban a éste como símbolo de autoridad, teniendo a su cargo el mantenimiento del orden público y el cuidado de las personas, incluso la investigación de los delitos, detención de los delincuentes, ejecución de los mandatos judiciales y la toma de prendas en las poblaciones.

En Madrid, como en muchos municipios, es el primer agente de la autoridad que se conoce,³¹⁹ a veces su situación económica precaria hacía que su actuación

órdenes; siendo los únicos funcionarios a quienes se atribuían tales servicios de policía y de los cuales procedieron los nombres de Alcalde y Alguacil, tan conocidos y usados en nuestra legislación moderna”

³¹⁸ MARÍA MOLINER : Diccionario de uso del español. Madrid. Gredos. 1981 término: Alguacil

³¹⁹ DEL MORAL MATEOS, Agustín. Historia de los Agentes Municipales de la Villa de Madrid y sus uniformes. Madrid. 1995 pág.. 37.

no fuera todo lo ortodoxa que de esta institución se esperaba tal como manifiesta Albino Lozano³²⁰ en su obra, a pesar de que el alguacil debía prestar juramento de que se comprometía a usar bien y fielmente el oficio de alguacilazgo. En una pragmática de 1509 se exige de los alguaciles y otros cargos públicos que ningún hijo ni nieto de un condenado a muerte por hereje pudiera ostentarlos.

Su carácter de hombres para todo se puede apreciar en diversas obras entre otras la de Agustín del Moral³²¹ que al hablar de sus actividades en el siglo XVII, refleja como se les encomienda desde " acabar de matar el fuego que ha habido en las carnicerías hasta que ningún cerero o confitero trabajara si no era en los arrabales de la ciudad."

La cantidad de alguaciles era de lo más variado dependiendo de la amplitud de la localidad, así mientras para Madrid en tiempos de Felipe III ya se habla de sesenta alguaciles lo normal era que hubiera en la mayoría de los sitios uno sólo o el alguacil mayor acompañado de un escaso número de miembros.

El uniforme del alguacil también era diverso según los sitios, así en Madrid vestían de negro con chaquetas ceñidas a la cintura, lo que les aporta el sobrenombre de enlutados.³²² Sin embargo la homogeneidad en el color del uniforme es un avance, pues a principios de siglo cada ayuntamiento les viste de su color, lo que da lugar una variedad importante en los trajes.

La figura del alguacil será relegada a la de colaborador de los funcionarios

³²⁰ LOZANO VICENTE Albino. Alguaciles y Serenos. Zamora 1995. pág. 34.

³²¹ DEL MORAL MATEOS, Agustín. O. cit. pág.. 45

³²² DEL MORAL MATEOS, Agustín op. cit pág. 63

del cuerpo que en 1824 se crea para seguridad que es el antecedente de lo que es actualmente el Cuerpo Nacional de Policía.

Igualmente se adjudican alguaciles a diversos distritos después de 1850, incluso posteriormente a 1857, fecha de creación de la Policía Municipal de Madrid, se producen varios nombramientos lo que nos hace caer en la cuenta de la coexistencia de ambas instituciones y su escasa importancia en la seguridad cuando debe crearse otro cuerpo específico para que cumpla entre otros este cometido. Los Alguaciles se quedarían con pocas funciones y entre ellas una la que actualmente aún pervive como es el despeje de la plaza de toros.

En Madrid concretamente se habían integrado los porteros y celadores con los Alguaciles en 1838 en una institución que diez años más tarde es reestructurada y dividida, dando lugar mediante su correspondiente Reglamento a los Alguaciles y Porteros de Vara de los miembros de la Ronda Municipal, destinando a los primeros a la colaboración con los Juzgados de Paz, hecho que se hace según del Moral³²³ con el objetivo de no involucrar a la Policía Urbana en funciones judiciales.

Esta separación de alguaciles de Juzgado y de Ayuntamiento se produce en la mayoría de los municipios³²⁴ dedicándose los encargados de la vigilancia municipal a hacer cumplir las Ordenanzas, Bandos y órdenes de la Alcaldía. Igual que otras figuras de la Administración municipal desaparecen con la llegada de la nueva legislación y organización municipal, siendo ocupado su puesto por la Policía

³²³ DEL MORAL MATEOS, Agustín. Op.cit. pág. 138

³²⁴ LOZANO VICENTE, Albino Igualmente lo manifiesta en un capítulo destinado de su obra a este tema pág.. 33 y S.S.

Municipal y otras de sus facetas por otros funcionarios municipales tales como notificadores o inspectores de las distintas áreas. Con su desaparición se va otra de las instituciones que han colaborado en la calidad de la vida municipal.

b) Serenos.-

La figura del sereno como vigilante nocturno se crea a finales del siglo XVIII y tienen como misión la de guardar el orden público por la noche, así como vigilar que los faroles nocturnos no se apaguen.

El nombre de sereno les viene de la coletilla que incorporaban a las horas, según el tiempo que hacía, y como lo más frecuente era que el tiempo estuviera "sereno," hizo que se les denominara de esta forma.³²⁵

Esta figura no parece exclusiva de nuestro medio municipal y el propio Montejano³²⁶ comenta que esta figura se ha dado en algunos lugares de Europa y que actualmente aún perviven en alguna ciudad de América Latina, entre otros en la ciudad de Lima.

En Zamora, que se constituyen en 1794 se establece " que haya un celador en cada barrio, que éste ande desde las diez en tiempo de invierno y desde las once

³²⁵ GÓMEZ MONTEJANO, Antonio. Las doce en punto y sereno. Editorial la Librería. Madrid 1997. Pág.. 31. Este mismo autor descarta otros posibles orígenes del nombre.

³²⁶ GÓMEZ MONTEJANO, Antonio. Op. Cit. Pág.. 21

en verano, hasta el amanecer, con un farol encendido y un chuzo para su defensa, publicando con voz alta la hora y cuartos de ella que fueren y si el tiempo está sereno, nublado o lloviendo, dando luz de su farol a quién lo pida, llamar al médico, cirujano, comadre de parir, botica o avisar a la iglesia para la administración de los Santos Sacramentos" solo percibirán por su cometido el " poder ir un día en la semana a las casas a pedir limosna, aquello que quisieran dar voluntariamente sin obligación de ello" ³²⁷

El Reglamento de serenos de Madrid de 1798 establece que serán cien y tendrán como obligación "asegurar la quietud y buen orden en alivio del vecindario"³²⁸ y tienen una importante tarea que se incrementa en el siglo XIX al darles también la ocupación de faroleros.

Su actividad complementaria se empieza a desarrollar en Madrid por Reglamento de 1824³²⁹ y en Zamora en 1825 donde "acuerda la Corporación

³²⁷ LOZANO VICENTE, Balbino. Op. cit. pág.. 17

³²⁸ DEL MORAL MATEOS, Agustín. op.cit. pág. 77 y 78 Donde se cita textualmente las obligaciones de ellos, de las que merece la pena destacar:

- Su trabajo será de las once hasta el amanecer
- Publicaran en voz alta la hora y temporal
- Avisaran a las casas de cualquier novedad, evitando incendios o pondrán en conocimiento de sus moradores en caso de que ocurran.
- Para conocerse entre ellos usaran un pito uniforme de bronce
- Llevarán farol y chuzo
- Tienen protección penal contra sus agresores y a su vez agravamiento en los delitos que él cometa
- Dependerán del Alcalde de barrio que no los podrá dedicar a temas ajenos a los de su competencia.

³²⁹ El Reglamento de 1824 entre otras cosas dice: " Que subsistan los 150 serenos que se fijaron en la Real Orden de 1819, con los cinco reales de dotación que se les asignaba. Y que los que sean faroleros conserven también los tres reales diarios que gozan por este servicio, como muy distinto del anterior."

Que de los 150 serenos, sean también faroleros, como hasta aquí, los 115, con los

reponer los cuatro SERENOS que debe haber en esta ciudad, y mediante la oportuna convocatoria fueron nombrados para desempeñar el cargo, según lo establecido³³⁰

Esta actividad sumada a la de vigilancia hace que esta institución sea positivamente valorada por el servicio que desarrolla y presta a los vecinos. Debíó ser bastante el desarrollo de esta figura pues en todas las aproximaciones históricas a las Policías Locales siempre aparece en los antecedentes la figura del sereno³³¹. Siendo en 1834 cuando una orden de S.M. La Reina Gobernadora manda establecer tanto el alumbrado como la figura de los Serenos, en las capitales que no los tuvieran.

Para dar cumplimiento a esta disposición, el año 1835, el Ayuntamiento de Madrid da una normativa para los faroleros que revisa el 1840 mediante otro que recoge la actividad de los Serenos-Faroleros, ambas son una actualización de la Real Orden de Carlos III de 25 de Septiembre de 1765³³² con la que se formaba un

goces expresados y los 35 restantes que queden con los cinco reales, pueden optar por la antigüedad a las plazas de mozos de alumbrado que vayan vacando. Citado por GÓMEZ MONTEJANO, Op. Cit. pág.. 30.

³³⁰ LOZANO BALBINO Op. cit. pág.. 18

³³¹ De la misma manera ocurre en Córdoba puesto de manifiesto en el libro de EGEA GALLARDO Aproximación a la Historia de la Policía Local de Córdoba pág.. 38. El cual pone de relieve como en 1861 en la Ciudad de Córdoba ya existía esta figura y se encontraba plenamente consolidada cuando en 1861 tienen un Estatuto corporativo propio.

Otro tanto tenemos en Zaragoza, VILLEN LÓPEZ Serafín. Orígenes de la Policía Municipal de Zaragoza. 1849-1885 Zaragoza 1986.

³³² En la citada Real Orden se decía entre otras cosas lo siguiente: "He resuelto liberar al vecindario de Madrid del cuidado de encender, limpiar y conservar los faroles, y a los poseedores de casas en Madrid de la contingencia de gastos de reponerlos, creando para ello un Director de esta Policía, para que con los precisos dependientes y operarios la establezca, y rija en todo lo gubernativo y económico con inmediata sujeción a mi primer secretario de

cuerpo de policía, compuesto por vigilantes nocturnos que además de encender y apagar faroles debían disuadir a los gamberros de causarles destrozos

Igualmente ocurre en Zamora, donde para dar cumplimiento a esa norma de ámbito nacional, la Corporación tomará el acuerdo de su creación el 9 de Enero de 1841, y donde se reorganizan las funciones de los serenos y faroleros de esta Ciudad. Pero será en 1851 cuando se desarrolla un Reglamento detallado semejante al que ya había elaborado Madrid.

Esta actividad de los Serenos se transforma con las nuevas tecnologías y es con la llegada del nuevo siglo cuando se procede a un reciclaje de sus ocupaciones y la creación de la figura del SERENO DE COMERCIO Y VECINDAD, el cual tendrá por cometido abrir las puertas a los vecinos sean o no suscriptores, así como el encendido o apagado del alumbrado de petróleo. Según del Moral³³³ esta nueva figura se desarrolla en Madrid con el Reglamento que da para los Serenos de Comercio y Vecindad de 1907, donde se dan normas de actuación y se plantea la distinción entre Serenos de Villa y serenos de comercio, siendo los de villa adjuntos a la Policía Municipal, mientras que los de comercio se les consideraba como auxiliares del citado cuerpo.³³⁴

Igualmente ocurre en la Ciudad de Córdoba³³⁵ y en Zamora a pesar de que

Estado" Real Orden de 25 de Septiembre de 1765.

³³³ DEL MORAL MATEOS, Agustín op. cit. pág.. 96

³³⁴ GÓMEZ MONTEJANO, J. A. O. Cit. Pág.. 88 dice que " El Reglamento de 1907, primero de este siglo, obliga a los Serenos a que cuando algún vecino reclamase su auxilio para, entre otras cosas, buscar medicamentos, deberían prestarse inmediatamente a ello, encomendando al Sereno más próximo el cuidado de su demarcación."

³³⁵ Puesto de manifiesto por EGEA GALLARDO en op. cit pág.. 39

en esta última se desarrolla ya después de la Guerra Civil.

Esta última regulación supondrá el fin de los serenos los cuales se integrarán de diversas formas en los respectivos Ayuntamientos y en diversos menesteres, desde auxiliares de la Policía Municipal hasta trabajadores de servicios u oficios múltiples, dando lugar con ello a la desaparición de una figura importantísima a lo largo de la historia en el desarrollo de la seguridad municipal.

Ha habido posteriores intentos de recuperar esta figura que no han dado el resultado apetecido como ocurrió con la Ordenanza de Vigilantes Nocturnos de 1978 del Ayuntamiento de Madrid.

c) La Policía Rural.-

En la anterior legislación de régimen local se distinguía entre policía urbana y policía rural, a veces se planteaba como una especialidad de la policía municipal. Actualmente, como competencia que tenga el Ayuntamiento, sólo se habla de seguridad en lugares públicos, sin embargo el origen de la policía rural es evidentemente antiguo.³³⁶

El antiguo Reglamento de funcionarios de Administración Local (art 252) dice

³³⁶ XIMÉNEZ DE SANDOVAL, C. Op. Cit. Pág. 60 " El origen de esta clase de vigilantes o guardas para el cuidado y protección de las propiedades rústicas, así del estado y del Común de los pueblos, como de la casa real, de los grandes señores y de los propietarios particulares, debe remontarse naturalmente a los primeros tiempos de las monarquías peninsulares; y si bien es de suponer que ninguna organización ni otras prescripciones reglamentarias tendrían al principio, más que aquellas instrucciones generales dadas por sus amos para el objeto a que los dedicaban"

que la Policía Municipal constituirà un sòlo cuerpo sin perjuicio de las especialidades y denominaciòn de urbana, rural y otras semejantes.

Incluso en el Reglamento de Haciendas Locales de 4 de Agosto de 1952 (art 10) se habla de posibilidad del cobro de tasas por el servicio de guarderìa rural, el cual no podrà gravarse cuando se realice a travès de las Hermandades Sindicales del Campo. Aspecto que recoge en la misma linea el art 212 -actualmente derogado- del Texto Refundido de Disposiciones en Materia de Régimen Local, Real Decreto Legislativo 781/86 de 18 de Abril, cuando habla de las posibles tasas por prestaciòn de servicios.

La reglamentaciòn de los guardas rurales se regìa por un Real Decreto de 8 de Noviembre de 1849, que establecìa la existencia de:

- Guardas municipales del campo
- Guardas particulares del campo no jurados
- Guardas particulares del campo

Distinguiéndose estos últimos por el hecho de ser o no agentes de la autoridad.

Los guardas de campo debían vigilar constantemente el término municipal o la demarcaciòn que se les asignara desde el amanecer hasta entrada la noche denunciando ante la autoridad:

- Todo delito o falta contra la propiedad rural y contra la seguridad personal.
- Los actos contra la propiedad rural o contra los derechos del propietario, bien invadiendo la propiedad o bien disponiendo de alguna cosa sin permiso de su dueño.

- Las acciones u omisiones que pudieran dañar a la propiedad ajena.
- Los incumplimientos e infracciones a la legislación de caza, pesca así como las de montes, plantíos o caminos.

Los vigilantes rurales cesarán en su intervención o procedimiento una vez que estuviera algún agente de la autoridad al que le corresponda entender en el tema allí presente. De sus actuaciones darán cuenta inmediatamente al alcalde especialmente de:

- De todo lo que conozcan relacionado con la policía judicial.
- De cualquier enfermedad o epidemia contagiosa del ganado.
- De la existencia de langosta
- De cualquier incendio de edificios o arbolado
- De todo lo que requiera la protección o el auxilio de la autoridad local.

Son obligaciones de los guardias rurales municipales:

- Recoger y presentar al alcalde las caballerías, ganados y efectos que se encontraran perdidos o abandonados.
- Proteger a quiénes fueran atacados o estuvieran en peligro de serlo.
- Prestar auxilio dentro del término municipal a las autoridades locales, sus dependientes y agentes de cualquier ramo de la Administración siempre que lo necesitaran.

Solamente cuando reunían la condición de guardas jurados tenían la categoría de agentes de la autoridad, pero en ambos casos se necesitaban una serie de requisitos, si carecían de ellos el Alcalde podía negarse a extender el nombramiento. El distintivo de la condición de guarda jurado era una banderola de

cuero con una placa de latón que tendría la inscripción de "guardia jurado".³³⁷

La distinción entre guardas particulares o municipales residía en el fondo del que eran pagados. Para ser nombrados a esta categoría el Decreto que los regula exige del Guarda Municipal además de las condiciones generales anteriormente citadas el no haber sido expulsado de la plaza de guarda particular y no tener propiedad rural, ni ser colono ni ganadero.

El régimen disciplinario de los Guardas Municipales de campo era bastante exigente, incluso debían pedir permiso para ausentarse del municipio y el Secretario del Ayuntamiento llevaba un libro donde en cada hoja constaba el historial de cada uno, así como las prendas del común recibidas y la fianza o nombre del fiador en su caso.

El año 1882, cuando se publica la Ley de Enjuiciamiento Criminal , ya se les tiene presentes y en su art 283 se contempla como parte integrante de la Policía Judicial a los serenos, celadores y cualesquiera otros agentes municipales de policía urbana o rural.

Esta institución de seguridad que tiene su origen en la defensa de la propiedad de la tierra ha sido muy importante, fundamentalmente en la garantía del derecho de propiedad.

³³⁷ El texto de este Decreto está tomado del libro de LÓPEZ NIETO, F. La Policía Municipal, pág.. 30 y 77

F.- La Policía Municipal: Orígenes y desarrollo hasta 1979

La Policía municipal como cuerpo único dependiente del Alcalde cristaliza en la mayoría de los municipios importantes a mediados del siglo pasado. En algún caso tiene lugar su aparición antes que el Cuerpo de La Guardia Civil o el de Carabineros. Es la manifestación policial más antigua y ha sufrido las mismas vicisitudes y pretericiones que el régimen local en general³³⁸.

Este hecho es una manifestación de que la seguridad ha sido una preocupación municipal y el Estado dada su característica de muy centralista se preocupa poco de este hecho en la periferia y sólo en Madrid, por ser éste el lugar donde se encontraba ubicado el Gobierno, se producen determinadas manifestaciones, lo que demuestra que no era un tema que importara a nivel nacional salvo en ocasiones especiales de graves alteraciones de orden público o situaciones de revolución, para lo cual era empleado fundamentalmente el Ejército.

Las policías municipales son fruto, en la mayoría de los casos, de fusión de todos los funcionarios que tuvieran que ver con la vigilancia y la seguridad en el municipio con carácter general.

Para Gonzalo Muínelo³³⁹ la verdadera creación de la Guardia Municipal tiene lugar durante el reinado de Isabel II dando lugar mediante una Instrucción Real de

³³⁸ DIEZ PICAZO, L.M. "La Policía Local". En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal. pág.. 1434

³³⁹ MUÍNELO ALARCÓN Gonzalo. El Marco legal de las Policías Locales en España. Ayuntamiento de Valladolid 1991. pág. 16

1833 a que se cree este servicio en los pueblos que superasen los 400 vecinos, ampliándose esta cifra a 770 en el R.D. de 1834. Parece ser que es la ciudad de Lugo la primera que ese mismo año organiza la Milicia de Policía Urbana con el objetivo de conseguir la tranquilidad ciudadana, que se vería alterada *permanentemente por los enfrentamientos entre carlistas y liberales.*

En Zamora, el año 1841, a partir de los Agentes municipales y los Serenos se pretende la fusión y la creación de un cuerpo con las competencias que tenían los anteriores. Sin embargo no consigue cristalizar en un cuerpo efectivo hasta el Reglamento de 1898³⁴⁰ En este Reglamento se establece que la Guardia Municipal Diurna y Nocturna de la ciudad de Zamora tendrá por competencia el servicio y cuidado de la policía urbana, así como la vigilancia pública municipal para el buen orden y seguridad de la población. Se regula su actividad, las condiciones para el ingreso en el mismo, el uniforme y el régimen interior.

Dentro de las actividades establecidas para la Policía Municipal de Zamora en el citado reglamento, está la de recorrer continuamente su vereda por parejas, haciendo cumplir las Ordenanzas Municipales, bandos y disposiciones de las autoridades, y dando parte a estas de las infracciones que observen.

Siempre que encuentre algún herido le auxiliarán: si el herido fuera por causa que motivare la intervención del juzgado tomarán nota y lo comunicarán al Juzgado para el esclarecimiento de los hechos. En caso de fallecimiento no se le moverá del sitio hasta que el juzgado llegue y lo ordene. De esto se deduce que hace más de

³⁴⁰ LOZANO VICENTE, Balbino. Op. cit. pág.. 80

cien años, la actividad de la policía municipal se encontraba asociada también a la prevención del delito y aseguramiento de los delincuentes previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Igualmente ocurre en la Ciudad de Córdoba, donde según Egea Gallardo³⁴¹ la Policía Municipal nace institucionalmente y con estructura homogénea a partir de 1880, como consecuencia de la unión de dos cuerpos que desarrollaban una importante actividad, con misiones análogas, como eran El Cuerpo de la Guardia Municipal de Vigilancia Diurna y el de la Guardia Municipal de Vigilancia Nocturna

Agustín del Moral,³⁴² en su obra sobre la Policía Municipal de Madrid, afirma que ya en 1784 existían Policías Municipales en la villa de Madrid, basándose en que en un documento de 1833 se da la descripción de una "Ronda Municipal" de la cual se habla en fecha anterior sobre subasta para la adquisición de uniformes.³⁴³

En esta Ronda Municipal de Madrid, lo mismo que en la Guardia Municipal de Zamora, el Ayuntamiento corre con los gastos del uniforme de su miembros.

Es en 1838 cuando se da en Madrid un Reglamento de Policía Urbana con especial importancia y extensión, que regula de forma detallada la actividad de los agentes municipales y todo lo que fuera necesario para los intereses generales de la población. Así se perseguía la embriaguez, ir con el rostro cubierto, el mendigar,

³⁴¹ EGEA GALLARDO José Manuel Aproximación histórica a la Policía Local de la Ciudad de Córdoba. Publicaciones Caja Sur. Córdoba. 1989 Pág.. 37

³⁴² DEL MORAL MATEOS, Agustín. Op. cit. pág. 101

³⁴³ CARASCOSA MEJÍA, Joaquín. Siete siglos de Historia.1202-1987 Imprenta Municipal de Madrid. 1987. Este autor habla de tiempos de Carlos III "La Policía Municipal y la organización administrativa de la Villa, sufren una reforma que ya es un gran adelanto, al modernizar sus estructuras"

la venta pública sin la correspondiente licencia, igualmente se regulaba el uso de las fuentes y las matanzas domésticas. Los animales muertos debían llevarse al campo y enterrarse por cuenta de sus dueños, etc.

En el citado Reglamento se recogen también normas de tráfico y otras de muy variado signo; especialmente curioso es el detalle que el denunciador de toda actividad contraria a las normas establecidas tenía derecho a la cuarta parte de la multa impuesta.

Las experiencias del Cuerpo de Salvaguardias creado en 1854 y la Guardia Civil Veterana que se constituye para intentar trasladar la positiva experiencia de seguridad habida en el medio rural a partir de la creación de la Guardia Civil darán lugar a la creación del Cuerpo de Policía Urbana de 1857, que vestían de paisano y tenía por cometido vigilar la sección que se le había encomendado, debiendo denunciar al Teniente Alcalde las faltas que se hubiesen cometido en su distrito.

El celo profesional de este Cuerpo se manifiesta en determinados enfrentamientos habidos con la Guardia Civil Veterana y que según del Moral³⁴⁴ se encontraba también en pleno desarrollo en Madrid, que vió truncado su futuro, por los desgraciados incidentes de la noche de S. Daniel el 10 de Abril de 1865.

En estos momentos la Guardia Urbana de Barcelona ya llevaba trabajando desde el 26 de Noviembre de 1843, en que es autorizada con el nombre de Guardia Cívica de la Ciudad y que con sus 338 miembros era el evidente embrión de la misma. Sus funciones se desarrollan mediante un Reglamento de la Guardia

³⁴⁴ DEL MORAL MATEOS op. cit pág.. 153.

Municipal de 1846, donde se le encomienda la vigilancia del cumplimiento de la legislación vigente, la protección de las personas y propiedades, así como la conservación del orden público dentro de la ciudad y su territorio.

En parecidos términos tiene sus comienzos la Guardia Municipal de Zaragoza que comienza su actividad en 1849, cuando se integran en el mismo los alguaciles y serenos, así como determinados soldados licenciados con buen comportamiento ³⁴⁵

Un paso adelante en el desarrollo de la Guardia Urbana de Barcelona es la creación en 1856 de la Sección Montada y la ampliación en 1859 del llano barcelonés, lo que supone una importante expansión en cuanto a la actividad de este cuerpo policial.

Mientras, la policía de Madrid, posiblemente debido a que la seguridad era vigilada por la Guardia Civil Veterana y luego por la Policía de Seguridad, se vuelca más en la faceta de policía administrativa y buen gobierno, preocupándose de los lavaderos, de la limpieza y convivencia, así como de las fuentes públicas. Esto está reflejado en distintas disposiciones que se dan hasta final del siglo.

Será en los últimos años del siglo cuando se produzca una importante actividad municipal y concienciación del protagonismo de los Ayuntamientos en la misma, que se refleja en la Ley Municipal de 1877, a partir de la cual se empieza a dar auge a la vida de los municipios, viéndose plasmada ésta en la aparición de

³⁴⁵ VILLÉN LÓPEZ Serafín. Orígenes de la Policía Municipal 1849-1855. Zaragoza 1986.
LUTZARDO BARRERA, J.P. La policía Local de la Laguna. Op. Cit. pág. 57 En la sesión de 24 de Abril de 1841 se nombra a Bartolomé González como "Cabo de Policía"

diversas policías municipales, entre otras las ya citadas de Córdoba en 1880 y la de Zamora en 1895.

Igualmente ocurre en la Guardia Municipal de Madrid la cual en 1887 desarrolla un nuevo Reglamento en el que se le atribuye la obligación de velar por el exacto cumplimiento de las Ordenanzas, auxiliando a cualquier persona que se encontrara enferma y en caso de que pudiera existir un delito ponerlo en conocimiento del Juez de Guardia o del Teniente de Alcalde del Distrito. Debían intervenir reclamando la cooperación de sus compañeros y si fuera necesario "la de la Guardia Civil del Tercio de Madrid"³⁴⁶

Es en el Reglamento de 1895, otorgado por el Conde de Romanones donde se indica que tendrán funciones puramente civiles y administrativas, sin mezclar cuestiones políticas o de otra índole y su vigilancia se limitará al día pues por la noche lo harán los Serenos de Villa y Serenos de Comercio (adjuntos y auxiliares de ella) cuyas misiones básicas eran hacer cumplir las ordenanzas municipales.

Igualmente, en la última década, se constituye en 1898 la Guardia Municipal de Valladolid cuyos cometidos serán posteriormente recogidos en un Reglamento Orgánico atribuyéndoles las siguientes competencias: " La Misión primera de dichos Agentes, es hacer cumplir las disposiciones emanadas de la autoridad; velar por la tranquilidad pública; prestar los auxilios que en caso de necesidad les demande el vecindario; impedir las riñas y escándalos de toda clase y evitar, en fin, todo ataque a las propiedades e intereses de los habitantes"

³⁴⁶ DEL MORAL MATEOS. op. cit. pág. 192

Como se advierte las competencias atribuidas a las Guardias Municipales de la periferia eran mucho más amplias que las que se otorgaban a la de Madrid. No cabe duda que la razón se debe a lo ya expuesto de que la seguridad corría en Madrid a cargo de los Cuerpos de Seguridad del Gobierno

Poco a poco estos cuerpos se van consolidando y es en el primer cuarto del siglo XX cuando experimentan un desarrollo importante asociado al de la vida municipal. Así en Madrid, se da en 1902 una Cartilla de Instrucción y Guía a ejemplo de la de la Guardia Civil y posteriormente, en 1906, el Reglamento del Conde de Romanones, donde aparece ya la obligación de la formación para sus miembros, creando el Centro de Formación del cual es Director el Jefe del Cuerpo y por dónde han de pasar un tiempo los aspirantes a miembros del Cuerpo.

Este interés por el desarrollo de la Guardia Municipal lo evidencian los reglamentos que se dan hasta concluida la Guerra Civil. En Madrid se producen varios como el del Conde de Peñalver de 1909, Alberto Alcocer de 1924, el de 1932 ya en la 2ª República. Igualmente ocurre en Córdoba, donde en 1927 se publica otro o en Valladolid de 1933, o en Zamora en 1911; todos ellos fruto del resurgir de la vida municipal de esta etapa que se pone de manifiesto a nivel nacional con el Estatuto de 1924.

Importante desarrollo supone la Ley Municipal de 1935 donde se contempla como competencia del Alcalde el mantener el orden y proveer la seguridad pública, asumiendo el Alcalde el mando de cualquier fuerza que se mantuviera con recursos municipales. Frente a esta regulación a nivel de todo el Estado, no es homogénea la respuesta de los municipios y mientras unos hacen unos planteamientos

ambiciosos para su Guardia Municipal, otros se limitan a asumir que sus miembros sean subalternos o alguaciles.

La posibilidad de crear una Inspección General de la Policía Municipal, encargada de la unificación de normas y disciplina sin perjuicio de las competencias encomendadas a cada Ayuntamiento, así como el esfuerzo organizativo desarrollado por algunos jefes de plantilla, no dió el resultado apetecido y unidos a los acontecimientos de la Guerra Civil hicieron que se frustraran todas las expectativas de desarrollo de estos cuerpos como una policía, que en términos actuales podríamos denominar "integral".³⁴⁷

Todos los intentos de progreso en la profesionalización de la Policía Municipal se ven afectados por el hecho traumático de la Guerra Civil. La excesiva politización partidista de la sociedad de ese momento hace que, tanto en la fase de la contienda como posteriormente, sean depurados los miembros de las fuerzas de seguridad no afectos al gobernante de cada momento. De este hecho no escapan los miembros de la Policía Municipal, que había sido militarizada en 1934 y que un año más tarde Fué puesta bajo la dependencia y supervisión de la Guardia Civil.

Una vez terminado el conflicto, todos los integrantes de los cuerpos policiales se convierten en fuerzas al servicio del Régimen surgido y no se produce otro planteamiento que no sea el control de la situación política y social que había surgido con este desagradable incidente.

La Guerra no hace sino marcar la etapa de decadencia de los municipios y

³⁴⁷ MUINELO, Gonzalo op. cit. pág. . 16

en ese marco de depreciación de la vida local y desconfianza a los políticos municipales hay que incluir la evolución de la Policía Municipal de esos años. Si el estado necesitaba controlar todo lo que ocurría, cuanto más centralizado estuviera todo mucho mejor cumplía sus objetivos.

La evolución histórica de la Policía Municipal va acompañada del desarrollo estatutario de sus miembros y su condición de funcionarios y agentes de la Autoridad, condición que no han tenido desde sus comienzos. Por eso conviene con Gonzalo Munielo³⁴⁸ hacer las siguientes reflexiones:

La adquisición de la condición de Funcionario no ha sido consustancial con el cargo de Policía Municipal y ha sido tal el olvido de estos trabajadores municipales, que desde mediados del siglo pasado, cuando se fundan muchos de estos Cuerpos, permanecieron hasta el Estatuto Municipal de 1924 como trabajadores diversos de sus respectivos Ayuntamientos.

Será en este texto legal donde aparecerá la existencia de guardias y agentes armados cuyas plazas cubrirán los Municipios de acuerdo con sus respectivos Reglamentos. Lo que nos lleva a la conclusión que hasta ese momento los trabajadores de las Guardias Municipales no eran funcionarios de la Corporación.

Deberemos esperar a la Ley Municipal de 1935 para que claramente se les considere como integrantes del número de la Administración Municipal. Bien es cierto que aparecen como asociados a los subalternos lo que colaboró de forma importante al desprestigio de los propios cuerpos.

³⁴⁸ MUINELO Gonzalo. Op. cit pág.. 22 y ss.

En los intentos de reorganizar la vida municipal después de la Guerra, lo mismo que hicieron otros colectivos, varios Jefes de distintos Cuerpos pretenden dotar a las **Policías Municipales** de un Reglamento que sea capaz de contemplar la diversidad de situaciones entre los distintos municipios.

Sin embargo los esfuerzos no dieron el fruto esperado y en 1950 se publica El Texto Articulado de la Ley de Régimen Local que sustituye a la de la República. En esta nuevo texto legal se considera a los **Policías Municipales** como funcionarios subalternos, con el cometido de vigilar la seguridad pública e individual y asociados a los celadores y ordenanzas municipales.

En esta misma línea se manifiesta el Texto Articulado y Refundido de las **Leyes de Bases de Régimen Local**, de Junio de 1955 donde desaparece su denominación y se incluyen entre los miembros que se les encomienda las labores secundarias de vigilancia.

A pesar del trato poco explícito de su labor, supone una mejora importante en cuanto que se les reconoce su condición de funcionario público en su art 320. 5, lo que se traduce en una importante adquisición de mejoras sociales.

Pero será el Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 30 de Mayo de 1952, parte del cual se encuentra aún en vigor, el que en su Capítulo III Sección 2ª arts. 252 y ss, dedicado a los funcionarios que usan armas, establece que se constituirá un sólo Cuerpo bajo la dependencia del Alcalde y con un sólo Jefe inmediato.

En este texto legal se cita los cargos que la componen y sus funciones que serán de acuerdo con el art. 255:

- Vigilancia y ordenación del Tráfico
- Policía Judicial
- Orden Público
- Cooperación a la representación corporativa
- Las demás que les corresponda o se le encomiende.

Igualmente se vuelve a hablar de la posibilidad de crear la Inspección general de la Policía Municipal encargada de unificar normas orgánicas y de disciplina.

Este hecho supone un avance legislativo importante con el que se consolida la aspiración de que la Policía Municipal sea integrada de pleno derecho en el colectivo de los funcionarios de Administración Local.

La consideración de Agentes de la Autoridad de los miembros de las policías municipales también requiere su evolución y el paso del tiempo. Si bien el Reglamento de 1952 reconoce una situación y establece un marco jurídico adecuado para satisfacer las esperanzas profesionales, con el reconocimiento de la posibilidad de crear unos cuerpos estructurados y organizados, evitando el confusionismo profesional que existía en ese momento, se produce una importante queja relacionada con la última competencia atribuida, donde se dice que serán también aquellas funciones que les correspondan o que se les encomienden. Esto ha sido la causa de que muchos cuerpos de Policía Municipal se hayan dedicado a realizar tareas a veces inimaginables.

Debemos tener presente que es este Reglamento la primera regulación de los miembros de la Policía Municipal como ejecutores de las medidas encaminadas

a la seguridad municipal. Sin embargo, en la redacción no se emplea el término de agentes de la autoridad sino que puede deducirse del contenido del mismo. Para Gonzalo Muínelo³⁴⁹ se desprende el carácter de Agentes de la Autoridad del Art. 253, 3. y del 255, 2 del Reglamento. No obstante este hecho sólo adquirirá nitidez total con el art. 7 de la L.O. 2/86.

El que en el texto aludido aparezca juntamente con la vigilancia y ordenación del tráfico la posibilidad de desarrollar los cometidos de Policía Judicial supone que se empezaba a dar a las policías municipales otros cometidos distintos a los que se venían realizando genéricamente hasta ahora, incluyéndoles en nuevas funciones que les diferenciaban de los subalternos municipales con los que se habían encontrados asociados hasta entonces.

Lo mismo que en otros aspectos, el ejercicio de la Autoridad municipal fue muy desigual y mientras hubo Ayuntamientos que implicaron a sus policías municipales en un proyecto de seguridad, en el que la Corporación tuviera algo que ver, en otros lugares no se tuvo sino subalternos armados.

El carácter genérico de Policía está muy desigualmente desarrollado tanto en el tiempo como en el espacio. Mientras que la Policía Municipal de Madrid, por existir en su demarcación una importante dotación de cuerpos de Seguridad del Estado, se preocupó más de la faceta administrativa y menos de la de seguridad, por el contrario a otras, como la de Valladolid en su Reglamento de 1924 se les

³⁴⁹ MUÍNELO Gonzalo op. cit. pág. 37

daba la misión de "hacer cumplir las disposiciones emanadas de la autoridad y velar por la tranquilidad pública." o a la de Zamora " El objeto de la Guardia Municipal será Art. 1: El servicio y cuidado de la policía urbana, así como la de vigilancia pública municipal para el buen orden y seguridad de la población".

El Reglamento de 1952 supone un avance importante en el desarrollo legislativo de la Policía Municipal que no es seguido posteriormente. Sólo después de casi veinticinco años aparecerá el Decreto 688/75 que regulará la situación de los Funcionarios de Administración Especial de las Corporaciones Locales, donde se incluirá a las Policías Municipales, en el que se no se aportan novedades sino que se reitera en su mayoría lo dicho anteriormente, ignorando lo que había supuesto la transformación del País que se había puesto de manifiesto también en la vida municipal.

Desde el año 50 hasta el 75 se había producido el éxodo masivo del campo a la ciudad, los núcleos urbanos se habían hecho realmente grandes y los municipios no eran capaces de aportar soluciones desde el ordenamiento jurídico del momento. Sin embargo, el Decreto de 1975 en materia de Policía Municipal es incluso regresivo, pues lo que en línea general parece confirmarle en sus funciones supone la desaparición de la competencia de Policía Judicial, lo que es en definitiva quitarle una faceta importante para que puedan considerarse a estos cuerpos con las funciones "genéricas de policía".

La omisión de este término dió lugar a confrontaciones con los Cuerpos de Seguridad del Estado, alegando éstos la carencia de competencias en materia de seguridad de la Policía Municipal lo que parece ser simplemente un intento de

supeditación ante el importante desarrollo que empezaban a tomar estas policías en materia de seguridad.

Sólo será en materia tan poco lucida como el tráfico en la que el Estado delegará en los Alcaldes la potestad de regularlo dentro del núcleo urbano de su población, pudiendo adoptar las disposiciones oportunas a tal efecto y su policía denunciará las infracciones a los preceptos del Código de la Circulación.

Será también en relación con el orden público, donde la condición de policía de los funcionarios municipales de seguridad queda bastante depreciada. El Gobierno Central nunca se fió de la garantía que podrían dar al Orden Público los Ayuntamientos y es por eso por lo que, a pesar de reconocerles como el último escalón institucional en esta materia,³⁵⁰ se deja bien clara la figura de colaboración y auxilio a los demás cuerpos policiales en esta materia. Hecho que queda suficientemente reflejado en el Decreto 823/76 donde se manifiesta de forma inequívoca el carácter de auxiliar en materia de Orden Público para la Policía Municipal.

A pesar de lo expuesto, sólo a partir de la ley 2/86 la Policía Local obtendrá el reconocimiento de Cuerpo de Seguridad y consiguientemente la igualdad teórica con los demás cuerpos dependan de la Administración de la que dependan, imponiéndose entre los distintos cuerpos policiales el principio de igualdad entre ellos y el de cooperación recíproca.

³⁵⁰ Discurso de presentación del Ministro de la Gobernación CAMILO ALONSO VEGA en la presentación de la Ley de Orden Público de 1959.

SEGUNDA PARTE

LA POLICÍA

EN EL VIGENTE ORDENAMIENTO

JURÍDICO

SEGUNDA PARTE: LA POLICÍA EN NUESTRO VIGENTE ORDENAMIENTO JURIDICO

La manifestación del Profesor Martín de que "No hay auténtica tradición policial en nuestro país; en comparación con la policía de otros países avanzados se encuentra muy retrasada. Eso hace que la policía no sea vivida como auténtica profesión por los mismos policías ni tampoco por el resto de la sociedad.

Esta escasa conciencia profesional de nuestra policía se hace patente en el poco interés que generalmente caracteriza a la mayoría de los policías para actualizar sus conocimientos más allá de lo establecido institucionalmente"³⁵¹ Es un principio constante y una realidad que han puesto de relieve muchos de nuestros profesionales y estudiosos del tema.

La policía, lo mismo que toda nuestra sociedad, está inmersa en un profundo cambio que debe hacerse tanto a nivel de ordenamiento jurídico como de transformación de la conciencia y realidad social. Esta transformación, marcada por la propia Constitución que es la que nos abre ese camino, debe seguir para alcanzar un modelo policial eficaz y acorde con lo que los ciudadanos demandan de esta Institución.

La Administración, con carácter general, debe dar siempre respuesta eficaz a las expectativas que los ciudadanos tienen de ella , pero si hay una parte de la Administración que no puede estar al margen de ellos es la que tiene encomendada

³⁵¹ MARTÍN Manuel op. cit. pág.. 19

su seguridad. Pues esta situación es el medio en el que han de desarrollarse los derechos y libertades de los ciudadanos.

I. LA POLICÍA A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978.

En la Constitución de 1978 queda bien claro que la seguridad es una competencia exclusiva del Estado y de acuerdo con la Ley 2/86 la va desarrollar a través de sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que no son otros sino la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía. (art. 9)

El modelo policial español, a partir de la Constitución, de acuerdo con Carmen Chinchilla,³⁵² se asienta sobre tres pilares que son:

- Abandono del concepto de orden público que es sustituido por el de seguridad ciudadana o seguridad publica.
- Deslindar claramente las competencias de las Fuerzas Armadas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, atribuyendo con carácter exclusivo a éstos el mantenimiento de la seguridad publica.³⁵³
- La nueva organización territorial del Estado ha determinado la coexistencia

³⁵² CHINCHILLA, Carmen. Prólogo a la Compilación legislativa sobre Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Tecnos Madrid 1992 pág. 11.

GARRIDO FALLA, Fernando. Comentarios a la Constitución (art 104) Civitas Madrid 1985 pág.. 1448

“Aunque la distinción entre Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden Público era clara en el régimen anterior, la Constitución ha querido deliberadamente una separación sustancial por razón de los fines que unos y otros persiguen”

“ Salvo en los supuestos excepcionales del art. 116 de la Constitución (alarma, excepción y sitio) el orden público está y debe estar a cargo de las Fuerzas de Seguridad.”

³⁵³ En semejantes términos se muestra en relación con este tema CASTELLS ARTECHE en su obra La Policía Autónoma. Instituto Vasco de Administración Publica. Oñati 1988. " el art 104 ... implicaba el tajante deslindamiento de estas fuerzas de seguridad de las fuerzas armadas, que presentaba una precisión básica en el art. 8 de la C.E., demostrándose así la firme voluntad constitucional de desmilitarizar el aparato policial" pág. 45.

de Cuerpos de Policía estatales, autonómicos y locales.

Hay autores para quienes la Constitución es muy escueta cuando habla de la policía, por el contrario hay para otros hay sobradas razones para deducir su locuacidad sobre el particular.³⁵⁴

La LOFCS va a pretender desarrollar los planteamientos que en materia policial expone la Constitución de 1978. Sin embargo como ya he apuntado varias veces a lo largo de este trabajo esta ley no da respuesta a todas las expectativas que en materia de descentralización territorial abría la Constitución.

En la LOFCS³⁵⁵ se minusvalora que la seguridad debe ir acompañada con

³⁵⁴ Entre los primeros podemos citar a LÓPEZ NIETO, MORALES VILLANUEVA, sin embargo BARCELONA LLOP en Policía y Constitución Op. Cit. pág. 19 y ss pone de manifiesto que "para percibir alguna no son precisas especiales dotes adivinatorias: la policía preconstitucional precisaba de una notable transformación estructural, circunstancia a la que la Constitución bien podía contribuir en alguna medida".

"La Constitución supone :

a) La separación de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Es decir dejar de participar los ejércitos en el ordinario mantenimiento de la seguridad pública.

b) Inserción de la policía de seguridad en la Administración pública ... que las fuerzas de policía estén sometidas a los mismos principios que la Constitución predica para la Administración

c) Funcionarios pero sometidos a un estatuto cuyas explicaciones sólo se pueden encontrar en las misiones que tienen asignadas

d) La policía protege el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantiza la seguridad ciudadana, todo ello en el marco de un Estado social y democrático de Derecho"

e) Hay que encajar de alguna manera la función policial en el mapa descentralizado que la constitución traza

f) Aposenta la primera piedra para la existencia en España de una verdadera Policía Judicial

³⁵⁵ LÓPEZ GARRIDO D. El Aparato policial Op. Cit. Pág. 9 A la Constitución, en definitiva, plantea al Estado español la reforma policial.

La reforma democrática de los CFS, todavía pendiente a pesar de la reciente Ley 2/86 de 13 de Marzo parece debe abarcar varios frentes:

a) Acercamiento sociedad-CFS en un sentido no clasista. Recientes encuestas de

otros principios que en nuestra Ley Fundamental se plantean, tales como la nueva división territorial del Estado, así como un nuevo estilo y forma de entender los deberes y derechos de los ciudadanos.

Esta ley tiene por objetivo, no sólo, satisfacer las demandas que en materia de seguridad obliga la Constitución, sino que pretende dar respuesta a los principios informadores de la conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, exigido por las organizaciones internacionales tales, como el Consejo de Europa o la Asamblea de la O.N.U., intentando ser por lo tanto un auténtico código deontológico, como aparece en el apartado II a) del preámbulo de la citada ley.

Por ello, esta Ley, que afecta a un importante colectivo de funcionarios y se preocupa de concienciarles de su protagonismo, en el desarrollo de ella. Es en definitiva el inicio de una nueva etapa, en la que quede bien claro, que la policía es un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, tal como presenta la propia ley en el citado preámbulo.

De acuerdo con el art. 104 de la C.E. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,

opinión muestran un neto antagonismo entre sectores sociales progresistas (recelosos ante los C.F.S.) y conservadores (confiados en los C.F.S.) (Justel)

b) Desmilitarización.

C) Superación de la rígida separación entre cuerpos, fuente de ineficacia y de disfuncionalidades, al ir divergentes el mecanismo de carrera profesional (vinculado a la función)

d) Descentralización en el Estado autonómico

e) Enseñanza y formación democrática

f) Derecho de sindicación y libertades de los miembros de las FCS

g) Homogeneización regional del reclutamiento

h) Plena profesionalización

No obstante, cada uno de los cuerpos y fuerzas de seguridad tiene una problemática particular.

bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Esta breve definición deja pendientes una serie de interrogantes en el desarrollo de este trabajo, que se ven incrementados por lo previsto en el art. 149, 29, donde se recalca, que si bien es competencia exclusiva del Gobierno la seguridad pública, cabe la posibilidad de crear policías autónomas, lo que supone una aparente contradicción. Si se espera que algunas Comunidades Autónomas tengan policía, no la tendrán sin ningún contenido en seguridad. Parece poco afortunada la creación de una policía sin competencias en esta materia.³⁵⁶

Por otro lado, se plantea que si la seguridad es sólo competencia "exclusiva" del Estado, y su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación, que lo desarrollará a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que sentido tienen las otras fuerzas que la Ley O. 2/ 86, provee. No es fácil de responder y ubicar el lugar que la propia Constitución y la Ley quiere para las Fuerzas de las Entidades Locales, e incluso para las de las Comunidades Autónomas.

El propio preámbulo de la Ley 2/86, que es mucho más generoso con la participación de otras administraciones en la seguridad que la propia Ley, deja muy claro que en esta materia, es un punto donde confluyen distintas administraciones, expresando claramente " que por la práctica indivisibilidad de la seguridad pública y del consiguiente carácter concurrente del ejercicio de la competencia sobre la

³⁵⁶ MUÑOZ MACHADO, Santiago. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad pública. Madrid 1984 pág. 43. Mantiene que no existe tal contradicción y "que las policías autónomas podrían configurarse como piezas desconcentradas de un sistema policial único"

misma (han de tener) ... como un elemento constitutivo de todos ellos, el principio de cooperación recíproca y de coordinación orgánica"³⁵⁷

A pesar de esta rigidez constitucional respecto a la competencia del Estado en materia de Seguridad, es de hecho una competencia compartida, no sólo por que en la Ley de Bases del Régimen Local establece que el Municipio ejercerá competencias en materia de seguridad en lugares públicos y ordenación del tráfico de vehículos,³⁵⁸ sino porque, en la práctica, los Ayuntamientos están siendo los protagonistas de la seguridad básica municipal

Estos CC y FF de seguridad tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y así garantizar la seguridad ciudadana. Como se puede observar es el mismo esquema del art 8 en relación con las FF. Armadas dejando bien claro, que éstas están para defendernos del enemigo exterior, mientras que las fuerzas previstas en el art 104 tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, es decir, garantizar la seguridad ciudadana.

El modelo policial para los CC y FF de seguridad previsto en el art 104 de la C.E. tienen su desarrollo legislativo previsto en el apartado 2 en la Ley O. 2. 86 que supone un intento de acomodar las necesidades de seguridad a la nueva estructura legislativa y territorial del Estado.

Sin embargo, la Ley 2/86 es una tímida respuesta a las expectativas de

³⁵⁷ Preámbulo de la Ley O. 2/ 86 de 13 de Marzo apartado V

³⁵⁸ Art. 25.2 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril. Reguladora de las Bases del Régimen Local.

protagonismo en materia de seguridad que deben tener otras Administraciones, distintas de la del Estado, dejando insatisfacciones en los propios protagonistas.³⁵⁹

Los Ayuntamientos son las administraciones que más se transforman con la llegada de la democracia. Especialmente en esta faceta intentan dar respuesta a muchas demandas de los ciudadanos en materia de seguridad. Que la preocupación ha sido muy importante lo demuestra la gran actividad destinada a ocupar un lugar protagonista en ella, con jornadas municipales y seminarios destinados a estudiar la seguridad desde una perspectiva municipal.³⁶⁰ Las policías municipales se duplican en cantidad en pocos meses y son remozadas en cuanto a medios y personal, esforzándose para dar una nueva imagen.³⁶¹

Las expectativas creadas por la evolución de la seguridad en los Ayuntamientos no se ve correspondida por el tratamiento que les da la Ley de FF. y CC de Seguridad y cuando se publica es un verdadero jarro de agua fría a las aspiraciones municipales frustrando, en parte, dichas expectativas. Sin embargo esta ley, que no responde a lo que muchos esperaban de ella, da una serie de

³⁵⁹ MORALES VILLANUEVA. A. "El modelo policial español" Policía y Sociedad. Ministerio del Interior. Dirección General de la Policía. Madrid 1989 pág.82 " De todo lo anterior podemos sacar como conclusión la falta de claridad en el planteamiento del nuevo modelo policial."

³⁶⁰ La Federación Española de Municipios y Provincias organiza ya desde 1980 en Cartagena jornadas destinadas a reflexionar la actividad de la seguridad ciudadana y los Ayuntamientos. En relación con estos estudios La FEMP edita un libro en 1983 bajo el nombre de Competencias Municipales en Seguridad Ciudadana en el que se presenta la actividad municipal en esta materia.

³⁶¹ En relación con este tema la publicación de la F.E.M.P. especialmente el editado el año 1983 sobre Competencias Municipales en Materia de Seguridad Ciudadana y citado en nota anterior lleva incorporado una encuesta de E.D.I.S. en la cual los ciudadanos son conscientes de la transformación operada en la Policía Municipal y sus miembros deseaban una cualificación profesional y una potenciación de su imagen y de su labor.

pasos hacia adelante y supone, entre otros logros positivos, el reconocimiento de los cuerpos de seguridad municipal como integrantes de los CC y Fuerzas de Seguridad (Art. 2) en contra de lo que había contemplado la anterior Ley de Policía que les contemplaba como meros auxiliares de estos. Esta Ley supone dotarles de Principios básicos de actuación comunes, así como sus disposiciones estatutarias.

El mantenimiento de la Seguridad pública se ejerce a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad(Art 1.4), los cuales deberán ajustar su actuación, al principio de cooperación recíproca, (art.3), lo que supone situar a todas las FF. y CC de Seguridad en un mismo plano, dándoles un claro trato de igualdad, que se verá diferenciado por las competencias.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pueden ser: dependientes del Gobierno de la Nación, de las CC.AA y de las Entidades Locales.

Todo ello sin entrar en este momento en las peculiaridades legislativas de cada Comunidad Autónoma, que será objeto de estudio detallado más adelante al tratar las transformaciones operadas en esta materia, con la llegada del nuevo ordenamiento jurídico. No obstante lo que si debe de quedar claro en este apartado es que las FF y CC de Seguridad previstos en la C. E. art. 104 deben ser identificados como fuerzas policiales y que de éstos, los que dependen del Gobierno de la Nación tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, lo que no impide, sin embargo, que las policías no dependientes del Gobierno tengan entre sus principales misiones el desarrollar esa fundamental competencia. Es más, me atrevería a decir, que al concederles un estatuto general común, se quiere reforzar el carácter genérico de

policía de los cuerpos de seguridad no dependientes del Gobierno de la Nación.

A pesar de que desde la Administración Central se potencia en la práctica una inconcreta jerarquía entre los distintos cuerpos policiales, de tal manera que unos tengan prioridad por encima de otros según la supuesta importancia y la temática del servicio. Es significativo que esa potenciación se de en función del control que el gobierno ejerce sobre ellos. Así se imponen más limitaciones a aquellos cuerpos policiales que el gobierno central no controla directamente.³⁶²

Estos innegables hechos asociados a las carencias que padecen los municipios, es lo que ha dado en la práctica un resultado poco positivo. Precisamente en estas deficiencias son en las que se han apoyado los detractores de la descentralización de la Administración policial.

Estas diferencias entre Cuerpos, que integran el modelo policial español, parece incluso ser potenciado, y cuando surgen problemas operativos son tapados pero no resueltos, lo que hace que en el ordenamiento jurídico vigente echemos de menos unos auténticos cauces de colaboración e intercomunicación, que haga más fluida las relaciones entre los distintos cuerpos policiales.

El ordenamiento jurídico existente en materia policial, sigue muy anclado al pasado, dado que en nuestro país la policía está asociada fundamentalmente a la faceta represiva, hace que nuestra tradición policial se encuentre muy contaminada, dificultando la posibilidad de una administración policial nueva.

Cuando en España se adoptan las primeras medidas tendentes al

³⁶² MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. ~~La Policía como org.~~ Op. Cit. pág.. 16

establecimiento de una estructura administrativa sólida, la policía de seguridad queda ubicada en el corazón mismo de la nueva Administración que se está forjando y se configura como una atribución propia de las autoridades que a ella encarnan.

Desde la perspectiva de la estructura del aparato público y de la distribución interna de funciones, la policía y la función policial han sido secularmente tareas propias de la Administración. En la actualidad, la vinculación entre policía y administración pública permanece y este hecho nos lo encontramos mediante un referente constitucional preciso. No es casualidad que se inserte el art 104, de los Cuerpos de Seguridad, en el Título relativo al Gobierno y a la Administración, por lo que podemos deducir que la policía se integra organizativamente en ella perteneciendo también funcionalmente a la misma.³⁶³

La organización en cuerpos funcionariales, ha venido siendo la forma en que se ha estructurado tradicionalmente toda nuestra función pública. Esta estructura, trasladada al ámbito específico de la seguridad pública supone aplicar a su Administración el concepto de la división de personas en grupos que desempeñan labores similares, relacionadas con un objetivo común que es, en este caso, el de garantizar la seguridad pública.³⁶⁴

En relación con la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades,

³⁶³ BARCELONA LLOP, Javier. Policía y Const. Op. Cit. pág.. 95

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. "Fuerzas Armadas y Cuerpos de seguridad" Op. Cit. Pág. 377 "La clara identificación de los militares y los policías como funcionarios, con estatutos dotados de mayor o menor singularidad, constituye no sólo un medio de facilitar el desenvolvimiento jerárquico del poder de mando, sino también una garantía para el ciudadano".

³⁶⁴ VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, Op. Cit. pág. 187

debemos de asumir que con ello la policía está obligada en sus actuaciones a que las presida el respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos. Por ello la *defensa de estos debe de erigirse como norma de ineludible observancia* en cualquier comportamiento policial. Es más, debemos entender que el art 104 de la C.E cuando establece para la policía la obligación jurídica de observar en todo momento un comportamiento respetuoso con los derechos y libertades, está estableciendo que los Cuerpos de Seguridad los deben tener estos como propios y en ningún momento la policía puede vulnerarlos.

A partir de la Constitución de 1978, las Fuerzas de Policía están al servicio de la Comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución establece. El art 104. 1 de la C.E refleja un necesario y no siempre fácil equilibrio en relación con la actuación de las fuerzas de la Policía, que son un instrumento necesario para asegurar la libertad y la seguridad de los ciudadanos.³⁶⁵

³⁶⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 55 / 1990, de 28 de Marzo.

II.- FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO.-

Con este epígrafe la Ley pretende designar a las Fuerzas de seguridad que dependen del Gobierno de la Nación, es decir son las Fuerzas de Seguridad que, con ámbito de competencia en todo el territorio nacional, van a tener por cometido la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad publica. (art. 104 de la C.E.) y el 149, 29.

La policía estatal de acuerdo con BARCELONA LLOP “ se caracteriza por su carácter bifronte. Los dos Cuerpos que la componen desempeñan cometidos de todo punto similares y, al menos sobre papel, uno lo hace en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el gobierno determine (Cuerpo Nacional de Policía) y otro en el resto del territorio nacional y el mar territorial (Guardia Civil).³⁶⁶

Todo lo previsto en la Constitución, en materia de policía, encuentra su desarrollo en la Ley O.2/86, como parte integrante del bloque de constitucionalidad, norma que supone modificación en relación con la anterior Ley de Policía de 1978 en varios aspectos:

1.- DISPOSICIONES COMUNES

³⁶⁶ BARCELONA LLOP, Javier. “El sistema Policial Español actualidad y perspectivas de futuro” La Policía Municipal nº 511 Agosto -Sept. 1998 Pág 31

Los principios básicos de actuación: La Ley 2/86 dado su carácter de componente del bloque de constitucionalidad ha pretendido dotar a todos los componentes de los CC y FF de Seguridad de unos principios claros y nuevos en los que se deberá desenvolver su actividad profesional, principios que deben no sólo ser conocidos por todos lo miembros de este colectivo sino que fundamentalmente, deben suponer un cambio en las actitudes y llegar a constituir un hábito de conducta.

Estos principios han pretendido dar respuesta a lo dispuesto por las organizaciones internacionales en materia policial y han intentado hacer compatible los derechos de los ciudadanos con sus deberes, tensión que se debe hacer compatible mediante la correcta actuación policial.

Los principios básicos de actuación se refieren:

a) relacionado con la adecuación al ordenamiento jurídico:

- Ejercer su actuación con absoluto respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico.
- Actuar con integridad y dignidad y sin discriminación alguna en razón de sexo raza, religión y opinión.
- Sujetarse en su actuación al principio de jerarquía y subordinación

López Nieto³⁶⁷ dice que es una redacción desafortunada en cuanto que la Constitución no se respeta sino que se cumple y la subordinación y obediencia debe condicionarse a la legalidad de la orden y a la relación de subordinación entre el

³⁶⁷ LÓPEZ NIETO, F. Seguridad Ciudadana y Orden público pág. 123 citando a MORALES VILLANUEVA

que manda y el que obedece. Son afirmaciones que considero simplemente interesantes.

b) En relación con la comunidad:

- Impedir en su actuación profesional prácticas abusivas o discriminatorias.
- Observar trato correcto con los ciudadanos a quienes deben procurar auxiliar y proteger.
- En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con decisión y sin demora, rigiéndose siempre por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.
- Solamente deberán utilizar las armas en caso de riesgo grave para su vida o la de terceras personas.

c) En relación con el tratamiento de los detenidos:

- Deberán identificarse en el momento de la detención.
- Velarán por la integridad física de quienes detuvieren respetando el honor y la dignidad de las personas.
- Darán cumplimiento a los plazos previstos para el caso de la detención.

d) Dedicación profesional:

- Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir en cualquier tiempo y lugar.

Lo que debe entenderse con criterio restrictivo por muchas razones no se puede pensar que una persona pueda atender en cualquier momento las incidencias que puedan surgir en materia de seguridad.

e) Secreto profesional:

- Deberá guardar riguroso secreto profesional respecto a todas las informaciones que conozcan con ocasión del desempeño de sus funciones.

f) Responsabilidad:

- Son personalmente responsables de los actos que en su actuación profesional lleven a cabo, infringiendo o vulnerando normas legales. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que le pueda corresponder a la Administración.

Su estructura: Los Cuerpos de Seguridad del Estado que eran hasta este momento dos: La Policía, (compuesta por el Cuerpo Superior de Policía y el de Policía Nacional) y la Guardia Civil siguen manteniéndose en el mismo planteamiento, si bien se funden en un sólo cuerpo el denominado Cuerpo Superior de Policía y el de la Policía Nacional, dando lugar al Cuerpo Nacional de Policía

Se rompe totalmente la relación del Cuerpo de la Policía Nacional con el estamento militar, en un doble sentido, tanto en cuanto a su carácter militar, pues en el art 12, 1 del anterior ordenamiento, la Policía Nacional dice se constituye en un Cuerpo de estructura y organización militar no integrada en las Fuerzas Armadas, como a la posibilidad de que los Oficiales y Jefes del cuerpo pudieran ser cubiertos por miembros de las Fuerzas Armadas, que en principio se incorporarán definitivamente a la Policía Nacional.

Las competencias de los Cuerpos de Seguridad del Estado se encuentran regulados en el Título II de la Ley O. 2/86 y él se manifiesta:

art. 9. Que son Cuerpos de Seguridad del Estado los que ejercen sus funciones en todo el territorio nacional estando integrados por

- El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil y dependiente del Ministerio del Interior.

- La Guardia Civil, que es un Instituto armado de carácter militar³⁶⁸

³⁶⁸En relación con la existencia de cuerpos policiales de carácter militar y su posible ubicación en la estructura jurídico administrativa surgida con la Constitución, ya enunciado anteriormente, merece la pena hacer determinadas precisiones, que han de ser obligadamente sucintas, pues este tema no es objeto directo de estudio en esta tesis. Entre las manifestaciones habidas sobre este tema, que como he dicho son muchas, tenemos:

GARCÍA ENTERRÍA, E. En el Prólogo de BALLBÉ, M. Orden público y militarismo. Op. Cit. pág. 13 "El mantenimiento del orden público ha estado entregado al Ejército en nuestra patria y, correlativamente, a la jurisdicción de guerra, sin interrupción alguna: monarquías y repúblicas, conservadores e izquierdas, han coincidido, por de pronto, en esa sorprendente fórmula.

La demostración que hace Ballbé *-de este fenómeno-* es concluyente."

PARADA VAZQUEZ, R. En el Prólogo de FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ y otros, Constitución, Policía y Fuerzas Armadas. Op. Cit. pág. 17 "Ahora bien que todos los regímenes políticos hayan coincidido en la misma fórmula de utilizar o instrumentar la fuerza militar, el poder legislativo de hacer bandos de excepción y la justicia militar ante los graves desórdenes políticos o sociales, no tiene nada que ver con el régimen civil o militar de la Guardia Civil, que es una cuestión ajena donde lo que hay que valorar es el nivel de operatividad y eficacia de ese modelo.

El rechazo casi visceral de algunos autores a que los policías se sujeten a un régimen jurídico castrense obedece en mi opinión .. A una insuficiente comprensión del fundamento y la esencia del derecho militar cualquier democracia, y cuya naturaleza no es otra que la de un régimen de función pública más exigente, más riguroso que el propio de los funcionarios civiles, precisamente para asegurar con mayor rigidez la obediencia de los militares al poder democrático. No es, pues, el Derecho militar un privilegio de los militares, sino una carga mayor y una grave limitación de sus derechos en cuanto se sujeten a un riguroso régimen disciplinar y penal.

La separación entre Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad que puede inferirse de la Constitución, y más aún del sentido común, porque las misiones son diferentes, en nada afecta a que el mismo régimen de limitaciones de severidad disciplinar propio del derecho militar pueda postularse para unos y para otros."

P.T.NEVADO MORENO A El modelo de función pública militar” en Constitución Policía y Fuerzas Armadas Op. Cit. pág. 213 A La Ley 17/89 incluye de forma expresa al Cuerpo de la Guardia Civil, prestando a la comunidad nacional un servicio que como actividad se vincula a la Función Militar; con un personal que al incorporarse a su profesión adquieren la condición militar. Aspectos que en definitiva vendrían a confirmar el carácter militar de la naturaleza de la Guardia Civil, extremo que desde nuestro punto de vista presenta serias dudas ya que si prestamos atención no tanto a concretos postulados jurídicos como a las funciones que desarrolla y la propia evolución normativa reguladora, aquella se encuentra ,mucho más cercana a la de un Cuerpo Polical, es decir civil, que militar.

La expresión Adisciplina militar”, en el sentido de los arts. 28 y 29 de la Constitución, excluye de su ámbito técnico la normativa reguladora de las relaciones entre militares (mando militar) y el peculiar principio de subordinación jerárquica (jerarquía de grado), de manera que no existe la posibilidad constitucional de Cuerpos de Seguridad sujetos a la escala de mando de cualquier Ejército ni incardinados en las Fuerzas Armadas.”

PÉREZ CONEJO, L. A En torno a la naturaleza Jurídica de la Guardia Civil” La evolución del Derecho en los últimos diez años. Tecnos Madrid, 1992 pág. 534 citado por NEVADO MORENO en Op. Cit. Pág. 218 A por esa confusa redacción de dos preceptos secundarios en esta materia no se puede transfigurar lo preceptuado en los arts. Básicos 8 y 104 de la Constitución, configuradores de una organización administrativa democrática y respecto de los cuales, por su redacción clara y concisa no son admisibles interpretaciones imprecisas”

DOMINGUEZ-BERRUETA, FERNANDEZ DE GATTA y FERNANDO PABLO A Reforma Policial y Constitución” en Constitución, Policía y Fuerzas Armadas. Op. Cit pág. 353. En base a la relación jerárquica inferior-superior elemento típico de la jeraquía militar Ala asunción de la responsabilidad por el agente de forma personal y directa, por su actividad vulnerando los principios legales de actuación. Es contradictorio, con este principio, la sumisión de un Cuerpo policial (la guardia Civil) a la jerarquía militar, en cuanto ésta conlleva la asunción de responsabilidad por el superior. Aún afirmando que en el cumplimiento de las misiones que las misiones que se les encomienda a los miembros de la Guardia Civil están sometidos a responsabilidad personal, se pone de manifiesto la inadecuación del modelo propuesto y la difícil situación de aquellos”

BARCELONA LLOP, J. El régimen jurídico Op. Cit. Pág. 177 “ La más llamativa de las características de este instituto armado de naturaleza militar es, precisamente, ésa: su condición de cuerpo estructuralmente castrense al que se le encomiendan misiones de índole civil a la par que se genera una peculiar dependencia orgánica de carácter dual. El que la LOFCS pretenda potenciar al máximo el desempe1/2o por la Guardia Civil de funciones propiamente policiales, en nada obsta, antes bien, casi todo lo contrario, a que se cuestione la conveniencia de mantener un cuerpo de naturaleza militar para el ejercicio de misiones que nada tienen que ver con las propias de las fuerzas armadas. Además, dicha circunstancia provoca que la Guardia Civil se sujete a ciertas especialidades de régimen estatutario respecto del CNP, suscitándose la duda en torno a si es o no procedente tal diferencia de régimen jurídico entre dos colectivos que asumen con juntamente el cumplimiento de una idéntica función constitucional. Como es obvio, tales diferencias no pueden eliminarse mientras perdure la condición castrense de la

dependiente del Ministerio del Interior (en materia de policía) y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las misiones de naturaleza militar. Dependiendo en caso de guerra o de sitio exclusivamente del Ministerio de Defensa.

Lo que llevaría a BALBÉ a decir a propósito de otros acontecimientos, que "En realidad ya hemos comprobado que el militarismo, en España, no es ni mucho menos patrimonio del conservadurismo o moderantismo"³⁶⁹ en términos semejantes se expresa Carmen Chinchilla cuando manifiesta " La Guardia Civil se conceptúa

Guardia Civil pues en tanto tal no desaparezca, aquellas responde a la lógica interna derivada de la misma.

FERNANDO PABLO, Marcos M. AEjército policía y libertad sindical" en FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ y OTROS Constitución. Policía Op. Cit. pág. 449. "Con referencia a la policía, el tema es otro: en concreto el de la formulación de aquella como servicio público y no como parte del Ejército. Por ello, el reconocimiento de libertades sindicales en la Policía se va abriendo camino una vez que se ha visto claro que ni los procedimientos ni las estructuras militares son adecuadas para gestionar un servicio público que actúa en el seno de una situación social de normalidad. Ciudadano entre ciudadanos, el policía no debe ser un militar, ni por formación ni por su forma de actuar, porque el conciudadano no es un enemigo. Formado para defender los derechos de éste, el policía debe disfrutar de aquellos.

MORALES VILLANUEVA, Antonio. La Administración policial española" Editorial San Martín, Madrid 1988. pág. 293. "Es decir, que la corriente legislativa reglamentaria, viene manteniendo indiscutiblemente que la Guardia Civil forma parte de las Fuerzas Armadas, si bien aún no se ha publicado el reglamento Orgánico y de Servicio en el que quede ratificado plenamente.

Cabría también la posibilidad -hasta ahora puramente teórica- de considerar a la Guardia Civil como un Cuerpo de Seguridad, no obstante haber sido definido como Instituto Armado de naturaleza Militar.

Podríamos por lo tanto, ir definiendo a la Guardia Civil, como un Instituto Armado de naturaleza militar, perteneciente a las Fuerzas Armadas, pero independiente de los tres Ejércitos. Las misiones militares que han de desempeñar, la prestación del servicio militar en el mismo, la colaboración a la defensa operativa del territorio, las funciones en el mar territorial, la protección de edificios y centros estratégicos para la defensa nacional, la limitación de los derechos y libertades de sus miembros, etc., avalan sobradamente nuestra tesis; que se basa en el derecho comparado, tradición histórica y realidad social"

³⁶⁹ BALBÉ, M. Op. cit pág.. 127

como Instituto armado de naturaleza militar, lo que constituye para muchos un punto que contradice la vocación desmilitarizadora que late en el articulado de la Ley. En efecto, mantener un cuerpo de seguridad con disciplina y estructura militar y, además, sujeto a una doble dependencia (Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa) es una nota disonante que se compadece mal con la clara distinción entre las funciones de las Fuerzas Armadas y las de las Fuerzas de Seguridad que la propia Constitución ha efectuado"³⁷⁰

Corresponde al Ministerio del Interior el mando supremo de las Fuerzas y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. En cada Provincia el Gobernador Civil ejercer el mando directo, sin perjuicio de la dependencia funcional de la Policía Judicial de los Tribunales y del Ministerio Fiscal.

Sin perjuicio de esa reminiscencia de la dependencia de Defensa de la Guardia Civil en determinados momentos, lo que si supone es una clara desmilitarización de la seguridad y que toda ella esté a las órdenes de las

³⁷⁰ CHINCHILLA, C. Op. cit. pág.. 13

BARCELONA LLOP, J. "El Sistema policial Español actualidad y perspectivas de Futuro" OP. cit pág. 31 "La sola previsión de que pueden existir Cuerpos no integrados en las Fuerzas Armadas sometidas a disciplina militar (art. 28.1 y 29. 2) no es bastante para hurtar la evidente disociación constitucional establecida entre Fuerzas armadas y Cuerpos de Seguridad. Podría servir, a mi juicio, para justificar la sumisión a la disciplina militar de Cuerpos no militares que tienen asignadas misiones próximas a lo castrense (por ejemplo policía militar), pero no para transubstanciar la disciplina militar, que es lo que la Constitución permite, en la naturaleza militar de un Cuerpo ajeno, hoy por hoy, a cometidos militares.

En lo señalado se encuentra, en mi opinión, el problema estructural más importante de la policía estatal en España. A él hay que añadir otro completamente distinto, que suscite recelos pero que es forzoso afrontar. Me refiero a la reducción funcional de la policía estatal allí donde existan Cuerpos territoriales"

autoridades civiles.³⁷¹ La dependencia del Ministerio de Defensa de la Guardia Civil, en determinadas circunstancias, no debe entenderse como el menor menoscabo de ese principio de supremacía de la autoridad civil, máxime cuando en estos momentos las Reales Ordenanzas evidencian el componente cívico y de subordinación a la autoridad civil.³⁷²

En contraposición al art. 1. 2 de la Ley de Policía de 1978 (Ley 4-12-1978) no se oponen los Cuerpos de Seguridad del Estado a los dependientes de las provincias y municipios, ni tampoco estarán éstos bajo la supremacía y dependencia de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

Este hecho hace caer en la cuenta de que el legislador ya se ha percatado que en el concierto de la seguridad, si bien es competencia exclusiva del Estado, no pueden estar al margen el resto de las Administraciones.

Tienen competencias comunes ambos cuerpos:

- Velar por el cumplimiento de la Leyes y disposiciones de ámbito general, ejecutando las órdenes que reciban de las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que entiendo debe interpretarse como que deberán

³⁷¹ BARCELONA LLOP, Javier, Policía y Constitución Op. Cit. pág.. 43 “ los constituyentes pasaron sobre el tema de la Guardia Civil prácticamente como sobre ascuas. Tanto sobre su naturaleza como sobre su permanencia o no en las Fuerzas Armadas” . . . “en cualquier caso, la eventual existencia de cuerpos no pertenecientes a las Fuerzas Armadas pero sometidos de alguna manera al régimen militar es extremo que nunca llegó a ponerse en duda, quizás por la paladina razón de que en verdad los había” . . . “pero en ningún momento se observa que dicha existencia fuera contemplada hacia el futuro como imperativo constitucional”

³⁷² LASEN PAZ, Maximiliano. La Guardia Civil, una Organización para el control social. Cuadernos de Trabajo Social. Editorial Universidad Complutense. Madrid 1994. pág.. 232

obedecer a las autoridades aunque no sean del gobierno central, siempre que den las órdenes, en base a disposiciones generales dentro de sus competencias.

- **Auxiliar y proteger a las personas, asegurando la conservación y custodia de bienes que se hallen en peligro.**

- Vigilar y proteger edificios e instalaciones públicas que lo requieran.

- Velar por la seguridad de altas personalidades. Aspecto para la que se destina un número importante de efectivos.³⁷³

- Mantener y restablecer en su caso el orden y la seguridad ciudadana

- Prevenir la comisión de actos delictivos

- Investigar los delitos para detener a los presuntos culpables poniéndoles a disposición de los tribunales, asegurando los instrumentos, efectos y pruebas del delito.

- Captar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública

- Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, de acuerdo con la legislación específica de Protección Civil.

En relación con los ámbitos de aplicación de cada cuerpo estatal, en el

³⁷³ MORALES VILLANUEVA, Antonio. Administración policial española. Op. Cit. Pág.. 375, hace una crítica del número de efectivos dedicados a este cometido y cita como número aproximado unos 4.500 funcionarios. Planteando que el detraer de los funcionarios dedicados a la seguridad pública una cifra tan alta estaría vulnerando el principio constitucional del derecho a la seguridad. Sin embargo la vulneración del derecho la seguridad además de hacerse por eso se hace por el poco interés que tienen algunos de nuestros representantes políticos y muchos altos funcionarios, en dejarse de trasnochados protagonismos, y luchar por una seguridad pública efectiva y eficaz.

apartado 2, se reitera lo que ya decía la anterior Ley de Policía del 78 en su art. 4, que el C.N de Policía ejercer sus funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el gobierno determine. Posteriormente a la Ley del 78, se fijó como cifra determinante la de 20.000 habitantes. Dados los problemas que había supuesto el poner una cifra concreta, se deja claro que el establecimiento de uno u otro cuerpo no tendrá que ver con la población de hecho como decía el desarrollo de la anterior Ley.

La Guardia Civil, por el contrario, ejercer su actividad en el resto del territorio nacional y su mar territorial. Ampliando su competencia a costa de un cuerpo estrictamente militar como es la Armada.

En el apartado 3 del art. 11 se repite lo que decía el 4 1 B) de la anterior Ley en cuanto a la posibilidad de que en materia de investigación y de captar información para evitar la delincuencia, puedan actuar en todo el territorio nacional. En franca reciprocidad la Guardia Civil, cosa que no ocurría en la legislación anterior, para el desempeño de sus funciones propias, podrá realizarlas en todo el territorio nacional. Movido por el criterio de cooperación recíproca, ambos cuerpos deben dar cuenta al otro cuando actúen fuera de su ámbito territorial.

2.- EL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

Surge como resultado de la unificación de los antiguos Cuerpo superior de Policía y de Policía Nacional, que de acuerdo con la propia Ley Orgánica de FCS pretende dotar a la policía de una organización racional y coherente, al formar un

sólo colectivo, ya que son Cuerpos que realizaban funciones similares o complementarias, con lo que se puede lograr un incremento en la efectividad en el servicio. La unificación no significa que desaparezcan o se eliminen las diferencias internas en el seno del CNP, diferencias que se explican en la diversidad de tareas a cuyo cumplimiento se endereza la organización policial.³⁷⁴

Las competencias específicas son para el Cuerpo Nacional de Policía: (art 11 Ley O. 2/86):

- Expedición y control del D.N.I. y Pasaportes
- Control de entrada y salida de españoles y extranjeros.
- Lo relacionado con extranjería, refugio, asilo e inmigración.
- Vigilancia de legislación en materia de Juego.
- Investigación y persecución en materia de droga.
- Relación con las policías de otros países.
- Control de la seguridad privada.
- Otras que les pueda atribuir la legislación vigente.

3.- LA GUARDIA CIVIL

Su característica más llamativa es la de instituto armado y el desempeño de su actividad preferentemente en zonas rurales y en el mar territorial,

³⁷⁴ BARCELONA LLOP, J. El régimen jurídico ... Op. Cit. pág. 176 A A esta realidad - verdaderamente expresiva de una división funcional- responde la subdivisión del CNP en cuatro escalas: superior, ejecutiva, de subinspección y básica.

lo que confirma el carácter rural que históricamente tuvo.

Actualmente los miembros de la Guardia Civil están sometidos, como militares, al estatus propio de miembros del Ejército, y en consecuencia tiene prohibido el ejercicio del derecho de asociación profesional y de las demás libertades sindicales.

Son, por el contrario, competencias específicas de la Guardia Civil:

- Lo relacionado con armas y explosivos.
- El resguardo fiscal del estado y la persecución del contrabando.
- El tráfico y transportes en vías interurbanas.
- La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos y aeropuertos.
- La naturaleza y el medio ambiente.
- La conducción de presos y detenidos.

Las oficinas de ambos cuerpos actuarán recíprocamente como oficinas para la recepción y tramitación de documentos dirigidos a las Autoridades de cualquiera de los dos Institutos.

La Ley 2/ 86 establece como disposiciones estatutarias comunes a ambos cuerpos una serie de normas que son un refrito de derechos y obligaciones así como peculiaridades estatutarias mereciendo la pena destacar:

- Los poderes públicos promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional y su formación tendrá carácter profesional

y permanente.

- Tendrán derecho a una remuneración justa que contemple sus peculiaridades, las cuales se determinarán reglamentariamente, cubriéndose los puestos de servicio conforme a los criterios de méritos, capacidad y antigüedad.
- El desempeño de su actividad es incompatible con cualquier otra excepto lo previsto en la legislación de incompatibilidades.
- No podrán ejercer el derecho de huelga ni acciones sustitutorias del mismo.
- Su régimen disciplinario se adecuará a sus peculiares características, especialmente a su estructura y organización jerarquizada y disciplinada.
- Los miembros de los CC y FF de Seguridad deberán prometer o jurar acatar la Constitución.
- En el ejercicio de sus funciones tendrán la consideración de Agentes de la Autoridad y cuando se cometa atentado con armas o explosivos tendrán la protección penal de considerarseles autoridad.
- La Guardia Civil sólo tendrá consideración de fuerza armada en el cumplimiento de misiones de carácter militar.
- La jurisdicción ordinaria será la competente para conocer de los delitos que se cometan contra los CC y FF de Seguridad y los que se cometan por éstos.

III.- LA POLICÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

A pesar de no ser objeto de este trabajo el estudio detallado de las Competencias de Seguridad de Las CC.AA., no podemos por menos, como base hacer un somero análisis de cuales son las competencias que corresponden en *Seguridad*, *cual es el fundamento jurídico de las mismas*, *así como los distintos niveles de asunción de dichas competencias por parte de la CC.AA en esta materia*, y cuales han optado por una u otra solución.

Es un hecho incuestionable que el modelo policial español es complejo organizativamente hablando. Pero esa complejidad no es fruto de la aplicación de alguno de los principios de organización administrativa que se refieren a la distribución de funciones y competencias en el seno de un mismo ente, sino de criterios de mucho mayor calado político e institucional cuales son el de la autonomía de las nacionalidades y regiones, así como el de la autonomía municipal. En el Estado compuesto en el que vivimos, lo policial no ha podido sustraerse al fenómeno descentralizador aunque, eso sí, no por ello todas las plasmaciones del mismo tienen la misma intensidad.³⁷⁵

"En ese sentido, lo que parece fuera de toda duda es la inevitabilidad de

³⁷⁵ BARCELONA LLOP, J. Op. Cit. pág.. 245

comenzar el análisis por la norma suprema del ordenamiento español,³⁷⁶. Lo que nos plantea que cualquier estudio de las CC.AA y su relación con la seguridad debe partir de lo que la Constitución nos presente y lo que del llamado bloque de Constitucionalidad se puede deducir.

Cuando en el art. 104 de la C.E se habla de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, nos encontramos ante una de las manifestaciones de la dinámica de la propia Constitución y que en la letra de la misma no se agota su contenido. La mera referencia del bloque de constitucionalidad indica que el texto no es una interpretación cerrada. Que si bien lo descrito en el punto 1 del art. 104 es obligado para los Cuerpos dependientes del Estado, no hay ningún tipo de inconveniente para que sea también obligado para otros Cuerpos de seguridad, para los cuales la Ley Orgánica prevista en el apartado 2, regulará sus principios básicos de actuación. No planteando ningún problema que las competencias exclusivas sean del Gobierno central.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha venido a concretar el alcance de las competencias, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, en materia de seguridad pública. De acuerdo con el art. 149. 1.29, el Estado es titular de la competencia con carácter exclusivo de la seguridad pública, debiendo entender que la creación de policías por parte de las Comunidades Autónomas, es

³⁷⁶ JAR COUSELO, Gonzalo. Modelo Policial Español y Policías Autónomas. Madrid Dykinson 1995. pág. 3

la única excepción en esa materia. La posibilidad de creación de cuerpos de policía por su parte, no afecta a la titularidad de la competencia, que es del Estado, careciendo de competencias en relación con otras funciones de seguridad, lo que supondría ir más allá de lo que se desprende de los términos de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

El sistema de transferencia y asunción de competencias es, a juicio de los autores bastante complejo, hecho que no puede hacerse sin matices, habiéndose de realizar de acuerdo con las condiciones previstas en los arts. 148 y 149, haciendo salvedades a favor del Estado y a la inversa. Pudiéndose afirmar la competencia del Estado, con excepciones a favor de las Comunidades Autónomas, como pasa en materia de seguridad³⁷⁷.

Esta confusión de competencias y complejidad en la técnica legislativa, así como en relación con el traspaso de competencias, nos lleva a una clara conclusión, que si la Constitución dibuja o fija el marco general competencial, los distintos Estatutos de A. se encargan de concretar cada una de esas competencias, en la medida que dichas normas no sólo son leyes del Estado sino que, simultáneamente, se convierten en la norma básica de la Comunidad Autónoma, dirigidas a diseñar su organización interna y el nivel competencial concreto, teniendo presente que las competencias asumidas lo serán dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las

³⁷⁷ BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. Curso de Ciencia de la Administración. Tecnos. Madrid 1988 20 Edición. pág. 271

mismas.³⁷⁸ Igual planteamiento tiene Baena³⁷⁹ cuando dice que los Estatutos de Autonomía son, según la Constitución, norma institución básica de las CC. AA. El Estado las ampara y los reconoce como parte de su propio ordenamiento (art. 147 1). Pero ello se plantea, no en términos abstractos y generales, sino en los que se deduce de la propia Constitución.

En relación con las competencias, de CC. AA. con el carácter de exclusivas, excluyentes o concurrentes, sin entrar en más profundidades ya que no es objeto de este estudio, me inclino por la teoría de G? de Enterría según la cual, deben entenderse sólo como competencias excluyentes aquellas relacionadas con la soberanía nacional, o son elementos estructurales básicos del Estado.³⁸⁰ Lo que hace que la seguridad pública, como deja muy claro el preámbulo de la Ley 2/86 sea un punto de confluencia de todas las Administraciones y como tal ha de tratarse este tema.

Sobre la exigencia de una Ley Orgánica previa a los estatutos, en materia de seguridad pública, en la práctica no se ha hecho, por los motivos políticos que han impuesto las realidades a las leyes, sin embargo el art. 149. 1. 29 lo exige, habiendo hablado algunos autores, de las urgencias políticas y que ya que los Estatutos de A. son también leyes orgánicas, con ello se cumpliría la exigencia formal, sin embargo no parece solución satisfactoria. Por otro lado y en relación con lo que son

³⁷⁸ JAR COUSELO, Gonzalo. op. cit pág. 11.

³⁷⁹ BAENA DEL ALCAZAR Op. cit pág.. 267

³⁸⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico." Rev. Esp. de D° Constitucional N° 5 1982 pág. 72 y 83

competencias propias de las CC.AA. el art. 148. 1.22 deja bien claro que competencias que podrán asumir las CC.AA, en primer lugar "La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, y además, la coordinación y demás facultades en relación con las PP. LL., para lo que es necesario se regule mediante la correspondiente Ley Orgánica.

A propósito de este hecho, está la realidad, nada clarificadora, que de las 17 CC.AA. cada una tenga un planteamiento policial distinto, incluso, entre quiénes tienen competencias parecidas, debiendo de hablar como lo hacen varios autores³⁸¹ de grupos competenciales diferentes, dentro de las distintas CC.AA. Dentro de las CC.AA. que tienen previsto en su estatuto la creación de Policía tenemos:

Comunidades que han constituido sus Cuerpos de Policía:

- País Vasco: art. 17 de la Ley O. 3/79 de 18 Diciembre en el cual se dice:

... Corresponderá a las Instituciones del País Vasco el régimen de la Policía Autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario...

2. El mando supremo de la P.A. Vasca corresponde al Gobierno del País

³⁸¹ Entre otros MORALES VILLANUEVA, en su libro citado Administración Policial Española, en pág. 451 y 452 achaca este desorden a haberse producido los estatutos antes que la ley Orgánica marco, que hubiera dado una homogeneización importante, y hubiera evitado agravios comparativos.

Vasco.

3. La Policía Judicial y Cuerpos que actúen en estas funciones se organizarán al servicio y bajo la vigilancia de la Administración de Justicia...

4. La Coordinación entre Los CC. y FF. de Seguridad del Estado y la P.A. se hará en la Junta de Seguridad.

5. La P.A. estará compuesto por los Miñones y los Miqueletes,. Posteriormente las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados anteriores, o proceder a la reorganización precisa, para el cumplimiento de las competencias asumidas.

Lo que llama la atención sobre dos aspectos, lo ambiguo de la creación de la Policía Judicial y en la misma línea, la posibilidad de crear un cuerpo nuevo, que es en definitiva, lo que debía estar en la mente de los dirigentes del P.N.V., cosa que luego sucedió.

- Cataluña: Su Estatuto se aprueba mediante la Ley Orgánica 4/79 de 18 de Diciembre.

En su art. 13 se indica: La Generalidad podrá crear una Policía Autónoma en el marco del Estatuto y en el de la prevista Ley Orgánica, ejerciendo las siguientes funciones:

- Protección de personas y bienes así como de sus edificios e instalaciones.
- Otras funciones que esa Ley O. le encomiende.
- Ostentará la Jefatura Superior de la Generalidad
- A los CC y FF de Seguridad del Estado les corresponde los servicios

extracomunitarios y supracomunitarios.

- La Policía Judicial se plantea en el mismo tono de ambigüedad que en el Estatuto Vasco.

- La posibilidad de actuación de las FF. Y CC de S. del Estado se presenta en sentido más amplio, si bien es un texto prácticamente parecido, tal vez porque en la mentalidad de los políticos catalanes tuviera menos importancia la creación de la Policía Autónoma, que otros.

- En la disposición transitoria 1ª, la Junta de Seguridad se constituirá en el plazo de tres meses una vez constituido el gobierno de la Generalidad.

Como veremos más adelante, se opta por el desarrollo del Cuerpo Mossos d'Escuadra, que ya existía anteriormente.

Navarra: Su Estatuto se aprueba mediante Ley O. 13/82 de 10 de Agosto. Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

- Corresponde a Navarra la regulación del Régimen de la Policía Foral, que continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta, pudiendo ampliar los fines y servicios en el marco de la Ley Orgánica. Se coordinará la colaboración entre CC y FF de Seguridad del Estado y la Policía Foral a través de la Junta de Seguridad.

Hay Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos se contempla la posibilidad de crear Cuerpos de Policía, pero que actualmente no lo han realizado son:

- Galicia: Su Estatuto aprobado por Ley O. 1/81 de 6 de Abril contempla simple y escuetamente en su art. 25 la creación de una Policía Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en la C.E.

- Comunidad Valenciana: Aprobado por Ley O. 5/82 de 9 de Junio en su art. 36 contempla simplemente la posibilidad de crear Policía Autónoma.

- Andalucía: Aprobado su estatuto por Ley O. 6/81 de 30 de Diciembre, el cual contiene el reconocimiento de la posibilidad de crear una policía autónoma andaluza, (art. 14 1.), la posibilidad de coordinación de las policías locales de la Comunidad (2) y la creación de una Junta de Seguridad como elemento de coordinación.

- Canarias: Aprobado su Estatuto por Ley O. 10/82 de 10 de Agosto, el cual en su art. 30 contempla la posibilidad de crear una policía propia de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica.

Como detalle curioso añadir que en los estatutos de Valencia y de Galicia, si bien se contempla la posibilidad de crear policías autonómicas, no aparece la competencia de coordinación de las policías locales, al ser una competencia a la que se podrá optar o no, de acuerdo con el art 148. 1 de la Constitución, debemos entender que son dos competencias por las que no han optado, según sus Estatutos, por parte de estas dos Comunidades Autónomas. No obstante, en la

práctica, lo están llevando a cabo, lo que supone aceptar de hecho una competencia que en la letra de sus correspondientes estatutos, no aparece como asumida, tuvo que venir la ley O. 2/86, prevista para salvar con su art 39, las deficiencias de esas dos comunidades autónomas en materia de coordinación de las Policías Locales

Estas son las dos comunidades que tienen posibilidad de optar por la creación de policía autónoma, sin embargo -Valencia y Galicia- ya han asumido lo previsto en el punto 2 del art. 37, mediante la adscripción de unidades de Policía Nacional.

El resto de las Comunidades no han contemplado en sus Estatutos la posibilidad de crear Cuerpos de Policía con lo cual, no sólo no tendrán policía propia, sino que tampoco podrán, de acuerdo con el art. 37, 2 de la Ley, la posibilidad de adscribir unidades del Cuerpo Nacional de Policía. En caso de que se decidan por esta opción lo deberán hacer mediante acuerdos de cooperación específica, no concretando esta ley en que consistirán esos acuerdos, y la amplitud de los mismos, por lo que no sabemos el desarrollo futuro de esta opción.

Este tipo de Comunidades, en las que no está prevista la creación de policía, tienen por lo tanto únicamente las siguientes competencias: (art. 39)

- a) Establecimiento de las normas marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la Reguladora de las Bases del Régimen Local. (Ley 7/85).³⁸²

³⁸² La L.R.B.R.L. no es mucho lo que contempla en materia de seguridad, únicamente habla como competencia la Seguridad en lugares públicos. Hecho que MORALES VILLANUEVA

- b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacias y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

- c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior a Graduado escolar.

- d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

Sin embargo cada vez es mayor la conciencia de que las Comunidades Autónomas necesitan de cuerpos policiales propios para resolver las disfunciones que les genera el carecer de un aparato coactivo con el que puedan ejecutar sus propias resoluciones.

Actuaciones tales como expropiaciones, derribos, desahucios, suspensión de obras o actividades, encuentran enormes dificultades para ser llevadas a cabo cuando no existe relación fluida con el Delegado del Gobierno, con las autoridades de la respectiva Comunidad..

La falta de regulación del auxilio que el Estado debe prestar a las Comunidades Autónomas en determinados casos produce varias alternativas, que muchas veces choca con los planteamientos partidistas de los responsables políticos de los que dependen las distintas administraciones.

aprovecha para argumentar como en materia de orden público debería intervenir antes la Policía local que la del Estado. Posiblemente siguiendo el criterio impuesto en la policía de las CC.AA. art. 38. 2. c)

Para resolver este problema y también, especialmente, por la carencia de personal en los Cuerpos de Seguridad, se ha recurrido a las compañías privadas de seguridad para la protección de edificios públicos, alcanzando una dimensión especialmente llamativa cuando la actuación de esos miembros de la seguridad privada se ven obligados a hacer intervenciones en la vía pública, a veces incluso la de disolver manifestaciones que ante esos edificios se han desarrollado.

Semejante situación se ha dado cuando se han transferido competencias y servicios, como la vigilancia pesquera en aguas interiores, pero no se les ha transferido los medios personales para desarrollarlo, de tal modo que las funciones inspectoras, sancionadoras y coactivas se han desarrollado por personal con un raro estatuto personal, a veces contratado laboral y cuyo carácter como agente de la autoridad de quién tiene la competencia es de dudosa legalidad.

El reconocimiento de la oportunidad de generalizar la existencia de policías que dependieran de las CC. AA. no debería levantar tantas desconfianzas.

En relación con la competencia sobre policía autonómica, solo han hecho uso de esta facultad tres Comunidades Autónomas sobre las cuales merece la pena hacer una breve reflexión.

1.-POLICÍA DEL PAÍS VASCO:

A.- Origen y Desarrollo

Como ya apunté anteriormente, el Estatuto de Autonomía prevee la creación de una policía de la Comunidad Autónoma que estaría formada por el Cuerpo de Miñones y Miqueletes, pudiendo fundir en un sólo cuerpo ambos o bien reorganizarlos para el cumplimiento de las competencias asumidas en materia policial.

Parece ser que a lo largo del siglo pasado aparecen las fuerzas forales de esas tres provincias, que definitivamente alcanzan su carácter de fuerzas armadas para la prevención de bandidos y forajidos alrededor del año 1839.³⁸³ A lo largo de todo el siglo XIX, salvo en las guerras Carlistas y la primera parte del siglo XX, no tiene apenas importancia, siendo a lo largo de la Guerra Civil cuando se crea la Ertzaintza, que se pretende sea un comienzo de lo que podría llegar a ser el Cuerpo de Seguridad de la Comunidad Vasca.³⁸⁴ Esta tarea se le encargaría a Telesforo

³⁸³JAR COUSELO, Gonzalo. Op. cit. pág. 76. Para comprender la Policía de la Comunidad Autónoma Vasca, este libro es muy importante. Si bien es fruto de su tesis en Ciencias Políticas, controla perfectamente el desarrollo y los acontecimientos que dieron lugar a la actual política policial en el País Vasco.

³⁸⁴ RAMÍREZ Txema. Ertzaintza héroes o villanos. Pasado y presente de la Policía Autónoma. Txalaparta. Bilbao 1992 pág.. 21

“En la declaración ministerial, Aguirre deja claras cuales eran las intenciones de su gobierno en lo concerniente al Orden Público. “El gobierno vasco mantendrá inexorablemente el orden público, llegando si fuera preciso a la adopción de medidas extremas y excepcionales. Vigilará cuidadosamente a la población civil de retaguardia... procederá con la mayor urgencia la formación de un Cuerpo de Policía Foral organizada moderna y eficazmente con arreglo a las necesidades presentes”

Monzón titular de Gobernación que ostentaba también el cargo de Inspector General de los Tribunales populares dentro de la Junta de Defensa de Guipúzcoa. Dada la situación Monzón organizó su departamento en escasas semanas, encomendando la Jefatura de la Ertzantza al Comandante de la Guardia Civil Saturnino Bengoa³⁸⁵

Con el fin de la Guerra Civil, Franco reduce a los policías forales a meros auxiliares, quedando sometido a la autoridad militar. Parece ser que nunca se disolvió la Ertzantza, posiblemente como manifestación de desprecio, pues es una institución que nunca se había reconocido oficialmente como tal.³⁸⁶

Para cualquier análisis riguroso de este Cuerpo Policial hay que tener presente el contenido del Estatuto de Guernica, y del de 1936 donde se señalaba que “correspondería al País Vasco el régimen de Policía para la tutela jurídica y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónoma, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y en la ley General de Orden Público.”

Desde su creación en la República se le ha imputado ser un Cuerpo de Policía muy cerca del PNV, lo que ha dificultado a veces su tarea.³⁸⁷

³⁸⁵ RAMÍREZ, Txema. Op. Cit. Pág. 24 “ El presidente Aguirre justificaría esta decisión en la probada lealtad a la República, añadiendo incluso que llegaron a prestar grandes servicios en los primeros momentos. ...esta paradoja tiene doble significado si se tiene en cuenta que Aguirre tras la toma de posesión procede a la disolución de la Guardia Civil y de La Guardia de Asalto republicanas por sus declaradas simpatías con los alzados en armas”.

³⁸⁶ CASTELLS ARTECHE. La Policía Autónoma. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1988. pág. 36

³⁸⁷ AMILIBIA MATXINBARRENA, Miguel. Los batallones de Euskadi. Txertoa. Donosti 1978 pág. 108 “ Hubo una unidad muy especial en aquel Ejército de Euskadi que se organizó de modo tan peculiar durante los meses de líneas en calma. Me refiero a la Ertzantza, una especie de Policía Militar que, inspirada en cuerpos análogos de países anglosajones tenían el cometido de cuidar el buen comportamiento de los milicianos, de los gudarís en la retaguardia. Especialmente de los gudarís “rojos” pues ya se sabía que los otros, como jeltkides eran “buenos” ... De pulpérrimos uniformes, aquellos mocetones imponían. Pero era fácil advertir

Con la constitución del primer Gobierno Vasco, en abril 1980 se aceleran los trámites para la creación de la policía vasca, lo que era considerado como elemento clave para la pacificación de Euskadi.

La policía del País Vasco se crea mediante el Real Decreto 2903/1980 de 22 de Diciembre, en el cual se habla de la adecuación de la policía forales para la configuración de las Policías de la Comunidad Autónoma. Hecho que induce claramente a confusión pues parecen que las policías de la C.A. serán ahora no sólo las dos anteriores sino tres. Sin embargo en la disposición transitoria primera habla de una sola policía.³⁸⁸

A la vez que se aprueba el R.D. 2903/80 de 22 de XII la Consejería de Interior Vasca enuncia los criterios que van a seguir para la creación de este Cuerpo de Seguridad del País Vasco y cuáles van a ser los objetivos del mismo. Planteándose el tema de la Junta, para el Gobierno Central, como un hecho al que había que dar prioridad absoluta.³⁸⁹

Las elecciones de 1982 suponen un cambio de gobierno, que muchos asocian a un impulso en el desarrollo de la P.A a la vez que se va llevando a cabo el lento despliegue de la misma contra la cual se empiezan a manifestar los

las trazas que muchos de ellos, nada tenían de hombres de pueblo, sino que eran más bien " hijos de papá" ..."

³⁸⁸ Hoy día coinciden casi todos los autores entre ellos tanto CASTELLS como RAMÍREZ, en que la Ertzantza tal como hoy la conocemos es fruto del diseño que realizó Retolaza " que se rodeó de un grupo de fieles, incondicionales hasta el final, capaces de cualquier cosa con tal de dejar a salvo a su jefe" RAMÍREZ, Txema. Op. Cit. Pág. 97

³⁸⁹ CASTELLS ARTECHE op. cit. pág.. 85 " La presente norma aprobada a propuesta del Ministerio del Interior, se justificaba en la transferencia de las competencias realizadas desde la Administración Central al Gobierno Vasco y suponía enlazar la realidad presente con los precedentes forales de tan hondo arraigo tradicional".

sectores más radicales de la sociedad vasca.

El nuevo gobierno Vasco, encabezado por Ardanza como Lehendakari, supone un cambio y apertura en la línea de diálogo con el gobierno central, a pesar de lo cual no son muchos los avances significativos en el proceso de desarrollo de la P.A. Proceso que se ve dificultado por la desconfianza entre la P.A y las FSE y las acusaciones mutuas de falta de colaboración.³⁹⁰ Por parte del Gobierno central se exige que la P.A. tenga un claro compromiso de lucha contra el fenómeno terrorista.

Con diversidad en los planteamientos de seguridad se pone sobre la mesa la posibilidad de que el gobierno del País Vasco asuma el mando de todas las FSE en este territorio o el repliegue total de las mismas, hecho que aparece con fuerza nueva con el Lehendakari Ardanza a finales de 1995. Las manifestaciones de este tipo evidencian la voluntad de asumir protagonismo en materia de seguridad, contra las acusaciones de tibieza en materia de terrorismo, pero no parecen responder a un proyecto de viabilidad.

Frente a estas posiciones del Gobierno Vasco, los sectores más proclives al mantenimiento de las FSE en el País Vasco y la prensa nacional, afín a estas tesis, apunta el grave error que supondría que la policía del Estado saliera del País Vasco.³⁹¹

³⁹⁰ CASTELLS ARTECHE op. cit. pág.. 64. Cita a MORALES VILLANUEVA como manifestación de las expectativas e ideas que sobre la Policía Autónoma tenían los miembros de las FSE " La creación y establecimiento de las policías autónomas es anticonstitucional y, por ende, mal comienzo para los encargados de desarrollar dicho texto, así como para los miembros del Tribunal que haya de velar por la Constitucionalidad de las normas."

³⁹¹ JAR COUSELO cita titulares de ABC de 27.1.87 en op. cit pág. 98.

Al margen de estos sectores, tanto en el Gobierno Central como en Vitoria, se piensa en la necesidad de adecuación de la P.A. y que ésta. vaya sustituyendo a las FSE, para lo cual se realizan numerosas gestiones. Estas relaciones sufren diversos distanciamientos y aproximaciones, especialmente para aquilatar el término conceptual que pueda adecuarse a lo que en la realidad se trata de hacer, que las FSE sean sustituidas, según se vaya produciendo el despliegue de la P.A..En relación con la sustitución progresiva de las FSE se plantean diversas opciones para unos deben desaparecer y eso sería señal de un correcto autogobierno, para otros creen que esa postura es imposible y la desaparición de las FSE nunca se puede producir del País Vasco porque el propio Estatuto prevee la coexistencia de diferentes cuerpos policiales que deben trabajar en un mismo territorio.

En esta línea de colaboración de todas las fuerzas políticas del País Vasco, se producen dos acontecimientos importantes una es el acuerdo con todos los votos favorables del Parlamento Autónomo excepto de HB para que el Gobierno Vasco hiciera las gestiones ante el Gobierno central para que se produjera la actualización del plan de despliegue de la Ertzaintza, con el objetivo de que fuera ésta una policía integral que persiguiera todo tipo de delincuencia.

Este hecho supone las primeras manifestaciones del radicalismo abertzale con la P.A y la justificación por parte de los partidos no nacionalistas de la posición adoptada. Justificación que resultó especialmente comprometida para los responsables del P.P. Sin embargo, todos coincidieron que era fruto de esa nueva voluntad de consenso.

El otro hecho importante en el desarrollo de la P.A. Fué la firma del pacto para la normalización de Euskadi, Pacto de Ajuria Enea el día 12 de Enero de 1988.

Estos acontecimientos hacen que el Gobierno Vasco elabore un plan intenso de despliegue en un plazo de cinco años lo que le suponía dotar de infraestructura a todo el Cuerpo para poder dar una correcta respuesta.

En este ambiente de aceptable relación entre Barrionuevo y Retolaza, se produce el cese de ambos, que son sustituidos por Corcuera en el Ministerio del Interior y J.Lasa en La Consejería del Gobierno Autónomo. El hecho de que Corcuera fuera buen conocedor de la realidad del País Vasco por haber vivido mucho tiempo en Vizcaya, presagiaba que podían ser buenas las condiciones para conseguir mejores acuerdos.

Efectivamente se producen acuerdos en la prestación de servicios que para unos son un hito histórico,(PNV PSOE) mientras que para otros son claro retroceso (EE) o una traición a la legalidad vigente(PP) o la sumisión de la P.A. a la policía española (HB).

En este acuerdo se atribuye a las FSE la vigilancia de puertos y aeropuertos, excepto los que no gestione el Estado, la escolta de autoridades estatales o extranjeras invitadas por aquéllas, la documentación, DNI y extranjera, el resguardo fiscal, así como las armas y explosivos, por el contrario la seguridad ciudadana con carácter general se le asignaría a la P.A. , igualmente en materia de policía judicial. Se atribuye a las FSE las actuaciones que tengan relación con las competencias extra o supracomunitarias correspondiendo el resto a la P.A, pudiéndose producir concurrencia en la investigación de delitos que juzgue la Audiencia. En la Junta de

Seguridad se acuerda³⁹² que todo ello se hará sin perjuicio y sin menoscabo de las facultades de dirección atribuidas a los jueces, tribunales y ministerio fiscal, debiendo primar en su ejecución la coordinación entre ambos cuerpos policiales. En esta misma reunión se acuerdan crear tres comisiones técnicas que se preocuparán del buen funcionamiento de la coordinación de ambos cuerpos policiales, del correcto desarrollo de despliegue de la P.A. y por último una que se encargue del diseño de la estructura y el régimen jurídico del personal.

Sin embargo, las facilidades que parecía encontrar el desarrollo de la P.A. no eran tantas y los problemas surgen inmediatamente, haciéndose interpretaciones en cuanto a la velocidad que debía imprimirse al desarrollo de los acuerdos y que CASTELLS apunta.³⁹³

Después de una entrevista entre Corcuera y Lasa en el mes de Julio de 1989 se confirma que el repliegue policial se producirá alrededor de 1996 con una previsión total de 8.000 agentes, permaneciendo únicamente los miembros de las FSE necesarios para el desarrollo de sus competencias exclusivas.³⁹⁴

Ante la exigencia del abandono y cierre de determinados cuarteles de la

³⁹² JAR COUSELO. op. cit. pág. 112

³⁹³ CASTELLS ARTECHE. op. cit. pág. 94 " Puede insistirse en la inanidad, o si se quiere la -lentitud- del proceso de implantación de la policía autónoma desde la perspectiva del enmarque jurídico, lo que no impide señalar la rapidez del desarrollo real de dicha policía, aunque ello parezca en principio un cierto contra sentido".

³⁹⁴ RAMÍREZ, Txema. Op. Cit. pág. 125 El acuerdo Corcuera - Lasa fué incumplido por ambas Administraciones especialmente por la central. El plan de repliegue, como tal nunca existió. No se presentó ni a los dos meses ni a los dos años. Lo que Corcuera presentó y la Junta de Seguridad aprobó casi tres años más tarde (29 de Agosto de 1990) fué un escrito en el que Madrid comunicaba a Vitoria los criterios de adecuación de las FSE. Ni "sustitución" ni repliegue, adecuación.

Guardia Civil, el Ministerio acuerda la medida salomónica de que no se cerrará ningún cuartel sino que se dedicarán a prestar servicios extracomunitarios. Corcuera dice en relación con el repliegue de las FSE que se hará con naturalidad y sin tensiones artificiales.

Será casi un año después, el 17 de Abril de 1990 cuando se firme el acuerdo sobre el despliegue y estructura orgánica de la Policía Autónoma Vasca entre Corcuera y Lasa donde se llega al compromiso de lo que supone el despliegue, y el desarrollo de la P.A. Este acuerdo supone una unificación de determinados criterios sobre que significaba el desarrollo en el País Vasco del concepto de "repliegue" y "despliegue" que tantos chorros de tinta había supuesto. La mayoría de los partidos políticos vascos consideró el acuerdo como algo positivo y a ninguno se le escapó que se había comenzado el proceso de establecimiento de la Ertzantza, pero que faltaban por concretar muchos aspectos que, no por secundarios, podían llegar a ser aún fuente de conflictos.

En cualquier decisión del Ministerio del Interior estaba siempre presente el dar una imagen de firmeza y que no parezca el repliegue como debilidad y mucho menos una victoria de los violentos, que habían estado durante largo tiempo lanzando la consigna "que se vayan".

El intento de mantener las posturas lo más duras posibles en la negociación, hace que no sea aprobado el texto hasta el día 29 de Agosto, confirmándose el proceso de adecuación y desarrollo de la P.A, cuyo punto más conflictivo Fué el marcar los criterios para evitar la duplicidad de los efectivos y la coordinación entre todos los Cuerpos.

Especialmente se recogieron en los acuerdos los principios que regirían las relaciones con el CNP, que se desplazaría a las capitales a ejercer servicios extra o supracomunitarios o perseguir la delincuencia, de acuerdo con la delimitación prevista. En las ciudades de más de 50.000 habitantes, la expedición del D.N.I. se haría mediante la habilitación por parte de la P.A. de un centro policial al que se permitirá el libre acceso de los funcionarios encargados del servicio.

En relación con la Guardia Civil, en principio, se desplazaría a las ciudades con pasos fronterizos, puertos o aeropuertos, además de un centro entre Vizcaya e Irún y otro para su tramo costero además de las Comandancias en las respectivas provincias. Debido a la especial característica de la Guardia Civil como es su carácter militar y por exigencias del Ministerio de Defensa se deja pendiente de concretar otros temas en los cuales deberá decidir este Departamento. Por ello la Guardia Civil se mantienen relativamente al margen de los criterios expuestos para las FSE³⁹⁵.

En esta situación en la que tiene lugar los comienzos del despliegue policial se produce la sustitución del Consejero de Interior siendo sustituido Lasa por Atutxa.

Una de las características que se quiere presentar este Cuerpo, a partir de este momento, es la de que se ha terminado con el enchufismo político y que la P.A. no es la policía política del PNV, aspecto que había dañado de forma importante la

³⁹⁵RAMÍREZ Txema. Op. Cit. pág. 131 Corcuera manifiesta "que En todo el Estado está previsto que se cierren alrededor de medio millar de cuarteles de la Guardia Civil. Se trata de instalaciones ubicadas en localidades donde los índices de delincuencia son muy bajos." por su parte el SUGC dice " Así muchos de los guardias fueron trasladados al acuartelamiento de la Salve en Bilbao, otros fueron a custodiar las obras de la autovía de Leizarán."

imagen de este cuerpo policial.

Sus primeras manifestaciones, se dirigen a dejar bien claro, que caminará firme en el desarrollo del despliegue policial pero que no se va a desarrollar con medidas drásticas, por eso, dado que hay puntos donde no se disponen de efectivos suficientes en la Ertzaintza para poder cubrir las áreas que dejan las FSE, se admiten permanezcan determinadas casas cuartel de la Guardia Civil y ciertas Comisarías del CNP, esperando que existan efectivos suficientes para poder asumir las funciones encomendadas en estos lugares.³⁹⁶

El despliegue de la P.A no se desarrolla con tanta rapidez como hubiera sido deseado por el Gobierno Autónomo, a pesar de que está bien clara la puesta en marcha de una organización de policía integral. Estas deficiencias se achacan a la dificultad de crear profesionales de policía, lo cual no se hace de la noche a la mañana. En el desarrollo de la P.A. se producen manifestaciones de descoordinación de los dos ejecutivos, ocurriendo a veces el despliegue con tal precipitación que hubo que echar mano de todo tipo de recursos, debiendo improvisar mucho en cuanto a los medios materiales y surgiendo dificultad para reclutar personal que tuviera su residencia con cierta proximidad.³⁹⁷

³⁹⁶ El 25 de abril de 1991 el Gobierno Central concreta el cierre de algunos cuarteles de la Guardia Civil y del Cuerpo nacional de Policía.

Los principios de acuerdo se dividen en dos grandes apartados, los referidos al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil. Sobre el primero de estos cuerpos se dice que su adecuación implicará el progresivo desplazamiento a las capitales de provincia de las plantillas necesarias para el ejercicio de los servicios extra y supracomunitario. En relación con la Guardia Civil, la ubicación de sus efectivos se ajustará al Planeamiento de la Defensa Nacional.

³⁹⁷ JAR COUSELO op. cit. pág. 140 plantea la dificultad para cubrir las vacantes. Por el contrario CASTELLS ARTECHE en op. cit. pág. 98, manifiesta que con 3.751 miembros ya se podía dar por cubierto una parte importante del territorio pues se había desplegado la Policía

Uno de los aspectos importantes en el desarrollo de la política de seguridad por parte de la Comunidad Vasca ha sido, sin duda, la elaboración de la Ley de Policía que tiene por objeto el regular la actividad de las las Fuerzas de Seguridad no estatales que actúan en el territorio de la comunidad.

Para Jar³⁹⁸ una de las cuestiones que plantea este hecho es a quién corresponde la competencia normativizadora en materia de seguridad pública, que en virtud de la Disp. Tr. 4ª, tendría que ser la Junta de Seguridad, según este autor, mientras que por parte del Gobierno de Euskadi entendieron que el único órgano con capacidad legislativa tendría que ser el Parlamento Vasco, lo cual a primera vista parece un planteamiento razonable.

Como todos los proyectos legislativos fueron, muchas las críticas recibidas, para unos era un cúmulo de desaciertos e inspirado en modelos totalmente tercermundistas, donde aparece únicamente el deseo de militarizar la policía y perpetuar los privilegios de la vieja guardia -Berrocis-³⁹⁹ para otros era una clara

Autónoma por 56 poblaciones guipuzcoanas y 70 vizcaínas.

RAMÍREZ, Txema. Op. Cit. Pág. 135 "Para finales de 1992 se espera que este Cuerpo atienda al 63% de la población de la Comunidad Autónoma Vasca y que su número de efectivos supere los 5.000."

HERNANDO, María Jesús. "Imagen interna de la Ertzaintza." Harlax Octubre 1995 pág. 35 "Uno de los motivos de insatisfacción laboral más importante es el de los desplazamientos al trabajo (3º por orden de importancia)

³⁹⁸ JAR COUSELO op. cit. pág. 130

³⁹⁹ Este nombre hace referencia a un grupo de nacionalistas que en la localidad alavesa de Berroci en torno al año 1980 se preparan con vista a formar un Cuerpo Especial de Seguridad.

Estos grupos fueron los que con su existencia colaboraron a identificar la policía del PNV con la del PV, lastre del que actualmente quiere liberarse con bastante esfuerzo.

Fueron integrados en la Ertzaintza, por vía de decreto dictado por la Consejería de interior el 2 de mayo de 1984. Los incorporados pasaron a ocupar puestos importantes, lo que dió lugar a protestas por parte de los sindicatos policiales, pues no habían pasado prueba

voluntad de perseguir a los miembros de la plantilla, pues se incrementaron el número de faltas graves.

Uno de los grandes errores que cometieron en este proyecto legislativo Fué el olvido y trato desigual que sufren las PP. LL. de todo el P.V. al situarlas en situación de evidente subordinación y lo único que se produce es una sustitución en el Cuerpo policial que estará arriba, pasando ahora a ser la P.A.

Con este proyecto se pierde la oportunidad de crear seriamente la policía de la Comunidad Vasca donde con un sólo punto de acceso a la misma se pueda prestar servicios bien a la orden del Gobierno de la Comunidad o bien en las Corporaciones locales.

Otros colectivos que se ven afectados por esta ley son las policías provinciales, cuerpos policiales que en un principio serían parte de la P.A. del País Vasco y en esa ley aparecen como fundidos en ella, formando secciones y con dependencia funcional de cada Diputación.

Después de movilizaciones por parte de algunos agentes y amenazas de inconstitucionalidad por parte de algunos grupos políticos, esta ley ve la luz como ley 4/92 de 17 de Julio (BOE nº 155 de 11 de Agosto) contra la que el PP presenta recurso de inconstitucionalidad. El TC manifiesta en la STC 159/93, en relación con este tema, *que no se aprecia contradicción en la decisión del Parlamento Vasco de refundir, por razones de racionalidad y eficacia, en un sólo Cuerpo las Policías Forales y consiguientemente, la desaparición de éstos como cuerpos diferenciados,*

pública alguna.

permaneciendo la obligación de subsistir los Miñones y Miqueletes, pero tal obligación no impide que se haga en el interior del Cuerpo Único.

Que se hable de Instituciones en el art. 17.5 del EAPV no obliga, según el TC, a que la decisión integradora se haga mediante consentimiento de las Diputaciones Forales afectadas. "En suma la opción legislativa de integrar en el Cuerpo único de la Ertzantza a los diversos Cuerpos de Policía Foral halla completo acomodo en el Estatuto de Autonomía".

En relación con el segundo motivo de impugnación que hace referencia a las funciones que podrán ejercer esas secciones de la P.A., a las cuales se les ha sustraído competencias que históricamente venían ejerciendo y que se reflejaron en el R.D. 2903/1980, el TC afirma que ese R.D. no es instrumento de actualización de los derechos históricos, pues sólo podemos ver en él "la previsión estatutaria sobre la composición inicial de las PP.AA del País Vasco" (art 17.5 del EAPV). Al integrarse dichas policías en el Cuerpo único de la Ertzantza, es ella la que ha de cumplir las funciones correspondientes a la misma. Por eso sigue el Tribunal que "Si el Estatuto permite la refundición de los Cuerpos de la Policía Foral.. y ésta. ley ha procedido a integrar dichos Cuerpos en el Cuerpo único de la Ertzantza, dejando aquellos cómo secciones de éste, las funciones específicas de tales secciones no pueden ser las que pertenecen a la Policía autónoma, por más que alguna o algunas hayan correspondido históricamente a los Cuerpos de la Policía Foral"⁴⁰⁰

⁴⁰⁰ Esto lo hace el TC recordando su propia doctrina sobre la garantía institucional de la foralidad. Fundamento jurídico 6 de la sentencia que remite a su vez a las STC 76/88, 123/84, 32/1981, y 11/84.

Por lo tanto, existiendo una clara distinción entre los cometidos de las policías forales y la Ertzantza se debe concluir que aquellos no han perdido su verdadero perfil histórico, al estar al servicio del autogobierno de cada una de las instituciones provinciales que hoy forman el País Vasco.

En relación con la vertiente orgánica de la regulación autónoma, se debe considerar que no existe motivo de inconstitucionalidad porque esas secciones se ponen al servicio de las respectivas Diputaciones, quienes ejercerán el mando directo en la prestación de los servicios que le sean propios.

De esta forma el TC concluye " La ley recurrida, ni desde la perspectiva de las funciones atribuidas a las Secciones de la Policía Foral, ni desde la vertiente orgánica del ejercicio de las mismas, infringe la garantía institucional de la foralidad contenida en la disposición adicional primera de la Constitución y el art. 17.5 EAPV, por lo que el presente recurso de inconstitucionalidad debe ser desestimado".

Con esta sentencia queda vía abierta al despliegue la Policía Vasca. Perdiéndose la maravillosa oportunidad de dar una salida de profesionalidad a las PP.LL. del PV, ejemplo que hubiera podido seguirse en el resto del Estado. Sin embargo, las dificultades para el paso entre cuerpos va a suprimir las expectativas en la posibilidad de promoción de todos.

Con esta ley, la Ertzantza consigue su mayoría de edad legal y supone el reconocimiento de lo que está haciendo. En estos momentos de enfrentamiento con el terrorismo, el que sus miembros hayan asumido que pueden ser objeto de las acciones terroristas y los éxitos, dentro de su capacidad, contra ETA, confirman que está respondiendo con una actuación correcta ante las expectativas que se tenía de

ella cuando comenzó el despliegue.⁴⁰¹

B.- Competencias.

Actualmente desarrolla competencias como policía integral, dejando para las FSE todas las que sean extra o supracomunitarias. Sin embargo, no podemos ignorar la complejidad de delimitar los temas de investigación judicial. Aunque en este momento se puede decir que desarrolla con satisfacción las Competencias:

Tráfico: competencia que Fué la primera en asumir el Gobierno vasco, lo que suponía la desaparición de la Guardia Civil de las carreteras vascas y el desarrollo de ésta por parte de la P.A. Dado que se trataba de la primera actividad importante que desarrollaba la Ertzaintza y lo que suponía de imagen se hace un esfuerzo importante en el correcto desarrollo de este cometido a pesar de las críticas de los que estaban esperando que cometieran errores

Orden público: Al ser una de las competencias que ya el Estatuto les atribuye, debieron de asumirlo desde el primer momento. Por eso se ve implicada

⁴⁰¹ RUIZ OPPITZ, Juan Ramón. "La Ertzaintza en Bilbao. El momento de la verdad." Harlax nº 12 Octubre 1995 pág.9 "La Ertzaintza según reza el axioma busca ser una Policía moderna con una apuesta clara por la profesionalización de sus miembros."

"Por otra parte cualquier colectivo profesional que se precie debe ser capaz de adelantarse a los acontecimientos antes de que estos lleguen a afectarle."

"Una policía que no cuente con el apoyo y la confianza de los ciudadanos no puede ser plenamente eficaz"

en diversos incidentes en los que está obligada a reprimir para defender la legalidad como lo hace cualquier policía. Para resolver las situaciones en momentos de conflicto se crea la *Brigada Móvil*, que está destinada a la intervención cuando las especiales circunstancias así lo aconsejen. Su primera intervención en las fiestas de S. Sebastián de 1984 es de tal contundencia que provoca cierto rechazo en algunos sectores de la sociedad vasca, al poner de manifiesto el aspecto represivo más que el preventivo. Este grupo poco a poco se irá consolidando dando lugar a su intervención cuando la situación de emergencia lo requiera.

Juegos y espectáculos: Es otra de las competencias que el Estatuto le confiere, es una de sus facetas de policía administrativa, pero que debido al incidente de las "máquinas tragaperras", se encargó de incidir negativamente en el mismo. Dado que todo apuntaba a que este fraude estuviera asociado a la financiación ilegal del PNV se traslada este tema a la esfera política, sin que eso libre a la Ertzantza de las sospechas de su vinculación con el PNV.

Policía Judicial: Si bien la Policía Judicial, como cuerpo e instituto dependiente únicamente de las autoridades judiciales y fiscales y entregado exclusivamente a la labor investigadora de las infracciones penales puede decirse con rigor que nunca ha existido en España⁴⁰² es una de las competencias más apetecidas por todos los cuerpos policiales.

⁴⁰² LLERA SUÁREZ BARCENA, Emilio. "La policía Judicial. Concepto y competencias" Policía y sociedad. Ministerio del Interior. Madrid 1989. pág. 129

Si bien la Constitución no define que colectivos policiales deben participar en la composición de la policía judicial, son los estatutos de autonomía promulgados en primer lugar, el vasco y el catalán, quienes se referirán en términos inequívocos a la voluntad de participación de sus propias policías en la policía judicial, denotando de este modo y manera la intención de participación activa de sus propios policías en la policía judicial y haciéndolo constar de forma expresa, mediante la ley orgánica que significaba sus Estatutos de autonomía. Se presentaba así en la arena policial a las policías autónomas como posibles sujetos protagonistas de la policía judicial.⁴⁰³

La Policía del País Vasco asume esta competencia y lo hace en la doble vertiente no sólo como policía judicial genérica, sino como integrante de las unidades específicas de policía judicial. Las primeras se componen por exclusión de todos los miembros de los Cuerpos de Seguridad, es decir los miembros del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, no adscritos a las unidades específicas y los miembros de las policías dependientes de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Las funciones de estos componentes sería la colaboración con las Unidades de Policía Judicial, que no supeditación, pues ambos están subordinados a Jueces y Fiscales. Y a sus propios superiores jerárquicos.⁴⁰⁴

⁴⁰³ CASTELLS ARTECHE, José Manuel "La Policía Judicial en la presente coyuntura" Revista Vasca de Administración pública n° 50 Abril 1998 pág- 45-73 pág. 52

⁴⁰⁴ LLERA SUÁREZ BARCENA, E. Op. Cit. Pág. 133 "Pero tal colaboración (la prevista en el art 29. 2º de la LOFCS) no debe ser entendida como equivalente a subordinación a los miembros de las Unidades de Policía Judicial pues unos y otros están subordinados a Jueces y Fiscales." En relación con la subordinación prevista en el art. 285 de la LECr. "Debe entenderse referido únicamente al superior jerárquico perteneciente al mismo cuerpo policial"

La Ertzaintza ha asumido con cierta naturalidad la participación orgánica en la funciones de policía judicial, después de superar un duro recorrido por el desierto, lo que le ha llevado también a integrar en su estructura funcional las Unidades de Policía Judicial y desde esta perspectiva se preocupa especialmente de los temas relacionados con:

a) Droga: Desde el comienzo se planteó que la persecución del tráfico de droga era una competencia concurrente y que debía de intervenir en la investigación y persecución del tráfico ilegal de drogas. Este planteamiento lleva a la creación de unidades especiales de represión del tráfico de drogas, que deben de preocuparse de combatir en colaboración con las FSE estos hechos. Sin embargo, la colaboración entre la P.A. y las FSE no ha dado los resultados adecuados, lo que supone que no es una de las áreas en los que la eficacia ha sido la deseada, pues esta Comunidad Autónoma da un índice alto de afectados por esta lacra.

b).- Persecución del terrorismo: La actividad de la P.A. no se entiende sin tener presente el fenómeno del terrorismo que tensiona diariamente la vida y la sociedad del P.V.

En los orígenes, se pretendió no plantearse el problema de la posibilidad de enfrentarse con el fenómeno terrorista y se pensó que era algo al menos distante en el tiempo. Sin embargo, a la vez que se va exigiendo la competencia de policía integral se va asumiendo lo que parece inevitable que se vea obligada a perseguir

también los actos de terrorismo.

En la persecución del terrorismo se encuentra con un hecho que es la posibilidad de que miembros de este Cuerpo sean colaboradores o confidentes de la banda terrorista, lo cual se ha materializado en determinados momentos. Desde un principio parece ser que existió muy buena colaboración entre el Ministerio del Interior y el Gobierno Vasco para eliminar el problema de los infiltrados dentro de la P.A.

Estos hecho y las diferencias políticas, crearon muchos recelos en relación con la posibilidad de que la Ertzantza se implicara en la lucha antiterrorista, produciéndose reiteradas manifestaciones de desconfianza por parte del Ministerio del Interior.

Sin embargo, lo que parecía inevitable se produjo, que en esas acciones a veces indiscriminadas perecieran miembros de la P.A. Si bien el primer atentado contra Díaz Arcocha (Marzo de 1985)⁴⁰⁵ fuera planteado como un atentado contra un miembro del ejército español, la muerte de Andoaín (Noviembre de 1986) supone un salto cualitativo importante, ya que era considerado como un hombre del PNV y con muy buenas relaciones con dirigentes históricos de ETA. Sin embargo la forma en la que se produce, en un intento de asalto a un zulo, hace que no se plantea

⁴⁰⁵ El Teniente Coronel Carlos Díaz Arcocha falleció el 7 de Marzo de 1985 en un atentado, consecuencia de una explosión de un artefacto colocado bajo su coche en una gasolinera próxima a la academia de Arkaute. ETA, que lo reivindicó, lo planteó "como una acción contra el ejército de ocupación" para todos los partidos democráticos fué una clara agresión a las instituciones vascas".El documento, que se redacta con motivo de este asesinato, sirvió como precedente del "Acuerdo para la Normalización y pacificación de Euskadi" firmado tres años más tarde.

como un enfrentamiento directo sino prácticamente como un accidente.

Parecía aún que existiera el acuerdo tácito de que si la Ertzantza no ataca a ETA, ésta no ataca a la Ertzantza, pero con la llegada de Atutxa al frente de la Consejería de Interior del Gobierno Vasco, empieza a desarrollarse como una de las prioridades del departamento, lo que provoca el levantamiento de los sectores más próximos a la organización terrorista⁴⁰⁶. La muerte en un enfrentamiento de un miembro de la P.A. en un tiroteo, donde también fallece un posible miembro del comando "Vizcaya", da lugar a un enfrentamiento de posturas en relación con el mundo de ETA y ya se va clarificando que no se trata de un juego sino que la postura de la P.A es clara y definitivamente contra el terrorismo. Lo que supone también la presión en la calle de los radicales contra este cuerpo policial.

Sin embargo, el enfrentamiento más claro y duro de ETA con la P.A. Fué la muerte del sargento Goicoetxea el cual es tiroteado a bocajarro cuando acompañaba a su hijo al colegio. Su pertenencia al PNV y al grupo de seguridad de los "Berroci" y haber sido militante antifranquista, supone una declaración de guerra

⁴⁰⁶ ELFO, Javier. "La Ertaintza en el punto de mira." Publicado en El Correo el día 22 de marzo de 1996. Hay quien pensaba " que ante los asesinatos premeditados de ETA de miembros de las otras fuerzas policiales desaparecerían al no poder hablar de agentes de un estado invasor "

Sin embargo dado que "las consignas de independencia y autodeterminación siempre se han acompañado de análisis y comportamientos más propios de revuelta y subversión total contra toda institución que la sociedad se ha dado."

"La Ertzaintza es una de esas instituciones que los vascos nos hemos dado a nosotros mismos y no es una institución baladí, pues se trata de un símbolo real de que este pueblo tiene parcelas importantes de soberanía"

"El derecho de autodeterminación se ejerce en la cotidianidad de la construcción de una sociedad en la que todos los vascos nos sentimos actores de nuestro destino."

contra la Ertzantza y contra el Gobierno del País Vasco. Desde ese momento la postura de enfrentamiento con los sectores más afines a ETA hace que se produzca una campaña de desprestigio y acoso contra la institución y contra miembros de ella, que en alguna de la documentación incautada a la banda terrorista se ha llegado a recoger un plan para atentar contra el Consejero Atutxa.

En esta dinámica y en este medio social nos encontramos y es en él en el que se debe desarrollar la actividad de protección de la seguridad pública de la P.A. Cuando las condiciones de violencia cambien y el sosiego social se imponga en la sociedad vasca será posible dar una solución más equilibrada a este medio.

En esta situación conflictiva por el despliegue y por la tensión a la que vienen sometiendo a los miembros de la Policía Autónoma Vasca, se ha producido de nuevo el debate sobre la politización de los miembros y sus actuaciones y así venimos siendo testigo en los últimos días del año 1996 y principio de 1997 de las acusaciones en determinadas inhibiciones en determinadas acciones

Así nos encontramos con las manifestaciones de miembros de la Ertzantza⁴⁰⁷ donde se vierten declaraciones en las que se pone de manifiesto la situación de desmoralización porque " si hay algo que les molesta profundamente es que se cuestione su profesionalidad hecho que ocurrió esta semana por el Ministro Rajoy"

También hay otros policías autónomos que se quejan " de que lo que falla es la cabeza, la gente nombrada a dedo se guía por criterios políticos y no es capaz de poner orden ni concierto"

⁴⁰⁷ El País Suplemento del Domingo 15 de Enero de 1997.

Se están pagando ahora la intervención de "los Batzokis" en la selección de las promociones del 1983 y 1984, donde se manejaron para la selección criterios de fidelidad al partido en el gobierno autónomo.⁴⁰⁸

Los propios miembros de la P.A creen que, a pesar de las críticas, se han desarrollado resultados buenos en la represión de la delincuencia, sin embargo es difícil de explicar la postura ante los grupos radicales y permitir contramanifestaciones de HB donde se coacciona y se insulta a los ciudadanos. Este hecho tiene *distintas interpretaciones* y hay quienes piensan " que no hay desinterés a la hora de intervenir pero que dado lo complicado de los hechos ha dado lugar esta situación a que la calle sea patrimonio de una minoría. Pero tampoco podemos ocupar policialmente la calle".

Todo esto es manifestación del malestar y tensión que sufren los funcionarios de este cuerpo policial, muchos han sufrido atentados en sus bienes y son amenazados permanentemente, directamente y por teléfono.⁴⁰⁹ Por ello es necesario que la situación política se clarifique para que este Cuerpo Policial moderno, con muy poco tiempo de vida, desarrolle su actividad correctamente.⁴¹⁰

⁴⁰⁸ HERNANDO, María Jesús. "Imagen interna de la Ertzaintza." *Harlax* nº 14 pág. 22 Octubre 1995 pág.. 29 " a pesar de los problemas la Ertzaintza se identifica como institución con fuerte contenido idealista, cuyo funcionamiento responde a criterios de eficacia, seriedad, que ofrece posibilidad de realización personal"

⁴⁰⁹ En el citado artículo del País 19 de Enero de 1997 uno de los agentes que participan manifiesta " Reconozco, eso si, que la presión que ejercen los simpatizantes de Eta sobre los agentes es efectiva, y quien diga lo contrario miente"

⁴¹⁰ En los primeros días de 1998 fué asesinado por ETA, el Concejal del P.P. de Zarauz, J.I. Iruretagoyena, lo que ponía de manifiesto la idea de que los Ediles del P.P eran objetivos de sus atentados. Este hecho ocasionó críticas para la Ertzaintza. Vease prensa (País, ABC, El Mundo del 10 y 11 de Enero de 1998) Especialmente contundentes son las declaraciones de D. Manuel Fraga que habla de situación de extraordinaria gravedad, proponiendo la intervención de las CC

En estos momentos sus efectivos que, superan los siete mil miembros, sólo realizan algo menos de la mitad de las detenciones que se producen en el País Vasco, mientras que el resto es realizado por los cinco mil miembros de las FSE (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil).⁴¹¹ Sin embargo esto no se puede usar como elemento contra la efectividad de la P.A pues, poco a poco, van asumiendo la seguridad y enfrentándose a quiénes permanentemente la cuestionan arriesgando todo y viviendo en su medio, lo cual no parece fácil.

La integración de la Ertzaintza como policía integral y su desarrollo evidente en el medio social del País Vasco, a pesar de los problemas actuales, tiene especial mérito, que no se puede despreciar por algún incidente aislado.

La declaración de ETA de suspender su actividad terrorista abre una esperanza para conseguir una correcta convivencia en el País vasco. Esto no cabe duda dará un enfoque nuevo a la actividad de éste cuerpo. Si la pacificación de Euskadi fuera una realidad, no cabe duda que se abriría la puerta para poder potenciar la actividad normal de este Cuerpo y dedicar más esfuerzo a la prestación de un servicio público correcto.

y FF de S. del E.

⁴¹¹ CASTELLS op. cit. pág. 103 pone de manifiesto que " Se ha asistido sin embargo, a un rápido despliegue de la Ertzaintza a pesar de la difícil coyuntura política. El desarrollo cuantitativo de esta policía la sitúan en la vanguardia de las policías territoriales del Estado. Falta con todo, el trazado del marco normativo"

2.- LA POLICÍA DE CATALUÑA.-

A.- Origen y Desarrollo

La seguridad pública en Cataluña tiene unos claros antecedentes especialmente en dos instituciones, el Somatén y los Mossos d' Escuadra. El Somatén es una institución que consiste en la agrupación de vecinos que, de forma temporal y desinteresada, auxiliaban a la seguridad en momentos de necesidad. Sus orígenes no están claros y tenían como misión perseguir a los bandoleros y malhechores, teniendo la atribución de auxiliares de las "Fuerzas de Orden Público" hasta su disolución el año 1978. Su carácter de fuerza paramilitar hizo que participara en tiempos de guerra en alguna batalla con importantes éxitos.

Por el contrario los Mossos d' Escuadra tienen su origen el siglo XVIII y hay quienes consideran este cuerpo policial el más antiguo de Europa. Nace para suprimir los grupos contrarios a la dinastía borbónica. Reclutados entre los vecinos, no tenían categoría militar pero su estructura era muy semejante y colaboran con el ejército eficazmente.

Su relación con la casa de Veciana les da una relación compleja con los Ayuntamientos, los cuales se encargaban de aportarles el vestuario y la manutención, sin perjuicio de que en último término dependían del capitán general de Cataluña.

En el siglo XIX a pesar de aparecer Cuerpos de Seguridad de ámbito estatal como son el Cuerpo de Carabineros y la Guardia Civil no desaparecen, sino incluso se incrementan el número. Es con el general Prim cuando desaparecen provisionalmente, ya que son constituidos de nuevo con la restauración monárquica, incluyéndose en el ejército a partir de 1892, si bien el coste económico lo soportaba el Ayuntamiento de Barcelona.

Carecen de importancia a lo largo del primer cuarto de siglo y sólo tuvo expectativas de promoción en tiempo de Primo de Rivera que quedaron frustradas.

La aparición de la IIª República y del Estatuto de Cataluña supone un relanzamiento de este Cuerpo, que es asumido por el Gobierno Catalán, previo traspaso de la Diputación de Barcelona. El que se produjera el traspaso de todas las Fuerzas de Seguridad del Estado al Gobierno de la Generalitat hizo que este Cuerpo perdiera interés, aunque se ve inmerso también en los acontecimientos de la guerra civil, al final de la cual se produce su desaparición. No existe disposición alguna que suponga su disolución.

Es en 1950 cuando se constituyen de nuevo a la órdenes de la Diputación de Barcelona, con una clara naturaleza militar, cuyo jefe supremo es el capitán general de Cataluña y sometido en todo a estructura y organización militar, limitándose al servicio de vigilancia y protección del Palacio provincial y de la residencia del Presidente, de lo que se deduce que es más una guardia de honor que un verdadero cuerpo policial, cuya dotación fue alrededor de unos cien agentes.

Con la llegada de la democracia y los planteamientos de autogobierno, al tema de la seguridad no se le da tanta importancia como se hizo en el País Vasco,

sino que se apuesta más por la solución que se dió en la Segunda República que era la dependencia del Gobierno de la Generalitat, de los miembros de Seguridad del Estado existentes en Cataluña. Esta opción de no hacer prioritario la constitución de un Cuerpo de Seguridad Autonómico se manifiesta en el escaso interés legislativo que se produce en esta compleja materia.

El Gobierno de la Generalitat una vez aprobado el Estatuto se preocupa más de otros temas que el de la seguridad y las manifestaciones encaminadas a é, son más testimoniales, consistentes en asumir la dirección sobre el cuerpo de los M. de E. Esta transferencia se hace mediante el acuerdo de que las facultades de control que anteriormente correspondían al Ministerio del Interior se desarrollarían, a partir de ahora, por el Gobierno catalán.

El traspaso de competencias se realiza mediante un R.D. (2579/80 de 24.10) que transfiere las facultades del Ministerio del Interior a la Generalitat, lo que supuso que algunos nacionalistas lo criticaran por no haberlo realizado con un procedimiento más acorde con el E.A.

Si bien se le autoriza al gobierno de Cataluña para dar normas en relación con el funcionamiento de ese Cuerpo, las reticencias sobre su futuro se mantienen porque permanece en el R.D. el carácter militar y se emplea terminología que en ese momento ya se evitaba, como era la referencia al nombre de Fuerza de Orden Público.

La publicación de este R.D. tiene también consecuencias en la organización del departamento de Gobernación, donde se constituye la Dirección de Seguridad Ciudadana, en la cual se integran dos organismos importantes, uno destinado a la

Coordinación de las PP.LL. y otro, de Asuntos Generales, destinado a la coordinación planificación y estudio.

Fué una auténtica lástima que el celo por la autonomía municipal, especialmente defendido por el Ayuntamiento de Barcelona impidiera que las PP. LL. jugaran un papel importante en el desarrollo de la Policía de Cataluña. La defensa de la Autonomía Municipal a cualquier precio puede dar lugar a situaciones poco prácticas y escasamente operativas.

Posteriormente se procede a la adscripción de los M. d'Escuadra al departamento de Gobernación, lo cual puso de manifiesto, a pesar de la dependencia originaria y económica de la Diputación de Barcelona, que éstos serían la Policía Autónoma de Cataluña.

Tal como se había dispuesto en el E.A. debía constituirse la Junta de Seguridad pues tenía una serie de facultades en el desarrollo de la actividad de seguridad por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Este organismo se desarrolla con plena normalidad, lo que no es impedimento para que, al margen del mismo, la Generalitat de determinadas normas.

Nos encontramos por un lado con el interés en el desarrollo de la P.A por parte del Gobierno de la Generalitat y muy poco por parte del Ministerio del Interior,⁴¹² en esta situación, se crea la unidad de escoltas, que supuso diversos

⁴¹² Este hecho lo pone de manifiesto unas declaraciones del Ministro del Interior Roson el cual dice: " La creación de una Policía Autónoma en Cataluña, por el momento carece de urgencia. Cataluña dispone de suficientes medios de FSE y las razones para crear una policía autónoma que se dan en una zona de España no se dan en el resto, concretamente en Cataluña. Citado por JAR COUSELO en su obra pág.. 310

enfrentamientos con el Gobierno Central, especialmente en lo relacionado con las salidas al extranjero. Igualmente tensionaba las relaciones las decisiones que se tomaban al margen de la Junta de Seguridad.

Entre las disposiciones al margen de la Junta de S. está el Decreto 192/82 de 1 de Julio, en el que se modificaba diversos aspectos de los M.de E. entre cuyas novedades estaba la de pasar un cuerpo de índole provincial a otro autonómico y pasar de un cuerpo militar a otro con naturaleza civil, dependiendo a todos los efectos, del *Director de Seguridad Ciudadana*, hechos que fueron cuestionados pues, a primera vista, parecían ser jurídicamente discutibles, dando lugar a una protesta importante desde el Gobierno Central por haberse hecho la creación de la P.A. al margen de la Junta de Seguridad, incluso se llegó a plantear conflicto de competencias ante el TC.

Sin embargo, con la llegada del Gobierno Socialista (Octubre de 1982) se retiran esos conflictos en base a unos acuerdos entre los que están la retirada y posterior desarrollo de unos nuevos Decretos.

En este ambiente de entendimiento se produce en Diciembre de 1982 un acuerdo entre ambas Administraciones para fijar las normas por las que se desarrollan la J. de S., este hecho, a juicio de algunos autores,⁴¹³ parece contener determinada "tibieza" que puede dar lugar a divergentes enfrentamientos en el futuro. Las primeras tensiones ocurren con motivo de la provisión de nuevos agentes, lo que realizó el gobierno catalán al margen de lo acordado, dando lugar

⁴¹³Entre ellos CASTELLS en op. cit. pág. 78 Cuando habla de "los avances autonómicos"

a las amenazas por parte del Gobierno Central del abandono de la Junta de S.

Estos conflictos en materia policial ocasionan que la Generalitat se plantee en firme la creación de la P.A. lo que da lugar a una Resolución del Parlamento de Cataluña en Abril de 1983 pronunciándose oficialmente sobre su futuro. En ella se acuerda instar al Consejo Ejecutivo de la Generalitat a : acelerar el proceso de creación y regulación de la P.A. exigiendo que por parte del Gobierno Central se tomen las medidas legislativas que sean precisas para que la P.A. de Cataluña sea una realidad lo antes posible.

Esta resolución cumplía un doble cometido al manifestar de cara al Gobierno de Madrid la voluntad inequívoca de que la Comunidad de Cataluña ejercería lo que el Estatuto de A. contempla en materia de Policía y por otra parte, un apoyo a la Generalitat para que pudiera llevar a cabo sus negociaciones en mejores condiciones.

Este hecho da lugar a un proyecto de R.D., por parte del Gobierno central, que regularía la P.A. y así resolvería el enfrentamiento surgido, intentando con ello evitar las acusaciones que le hacían de no colaborar en el desarrollo de este conflicto.

Frente a estos movimientos para resolver las divergencias desde Madrid, por parte del Gobierno de Cataluña se opta por aprobar una Ley por el que se crea la P.A. estableciendo que el cuerpo de los M. de E. se integraría en ellos. Este proyecto de ley se aprueba sin especiales problemas dando lugar a la Ley 19/83 de 14 de Julio, por el que se crea la Policía Autónoma de Cataluña, donde se enumeran algunas de las competencias que va a tener de momento, sin perjuicio

del desarrollo legislativo que tenga mediante la correspondiente Ley Orgánica. En esta Ley se contempla también que el Cuerpo de Mozos de Escuadra de la Generalitat es el núcleo de la futura P.A.

El desarrollo de la Ley da lugar al nombramiento de M. Sellarès como Director General de Seguridad de Cataluña, el cual, tras un periodo conflictivo, es cesado en Marzo de 1984. La destitución de Sellarès⁴¹⁴ sirve, al menos, para rebajar la tensión a la que se había llegado por determinadas actividades desarrolladas desde su nombramiento.

La victoria de los nacionalistas en las elecciones de 1984 da lugar a unas manifestaciones del Presidente Pujol en las que reafirma su voluntad de potenciar la P.A. y otorgarle la plenitud de competencias que le confiere el E.A.

Después de reuniones al más alto nivel, en mayo de 1985 el Consejero de Gobernación Maciá presenta ante el Parlamento A. un esquema del proyecto para la P. A. En este momento salen a la luz determinados conflictos que se están produciendo dentro del Cuerpo que dan lugar a ciertas disfunciones entre la línea de mando y la política. Estos enfrentamientos ocasionan que en determinados servicios se produzcan disfunciones entre distintas unidades. Especiales conflictos planteó un grupo que sirvió a modo de escolta de las autoridades de la Generalitat y que para cualquiera sea inevitable su comparación con los "Berrocis"

Con la aprobación de la LOFCS se plantea la posibilidad de intervenir para

⁴¹⁴ Entre ellos está JAR COUSELO op. cit. pág. 321 piensa que su paso por las Instituciones Catalanas no Fué lo mejor para las mismas, mientras que los sectores catalanistas se manifiestan que es un triunfo del Cardenal, fiel reflejo de la política centralista.

conseguir que en ella aparezca la P.A de Cataluña como una policía integral, sin embargo parece ser que no se apostó fuertemente por ello, con suficiente importancia, lo que pone de manifiesto que la seguridad no era un tema de gran prioridad para las máximas autoridades de esta Comunidad Autónoma. Sin embargo todo el año 1986 y parte del siguiente están caracterizados por la llegada de un nuevo Consejero de Gobernación, A. Bassols, el cual irá reiterando la voluntad de la Generalitat por asumir el mando de las FSE ubicadas en Cataluña. A pesar de ello a finales del 1987, se llega a un acuerdo con el Gobierno de Madrid para que se cubran las plazas de la siguiente promoción de los M. de E. a pesar de las divergencias que se plantean permanentemente con el Delegado del Gobierno Sr. Cardenal, el cual se caracterizó por los permanentes enfrentamientos por la política de Seguridad de la Generalitat para quien no era acertada y estaba basada en criterios publicitarios y de oportunidad política.⁴¹⁵

J.Gomis sustituye al anterior Consejero y, después de una conflictiva entrada por su pasado político, consigue una muy buena colaboración con la Administración central en materia policial. Esta etapa, con pocos conflictos supone un importante desarrollo tanto en la colaboración con las FSE en hechos concretos, como en la estructuración y organización de los M. de E. lo cuales empiezan a tener una organización operativa que pretendía evitar las carencias que se produjeron de las etapas anteriores.

Como fin de diferentes declaraciones habidas en torno al "Hecho Catalán" se

⁴¹⁵ Declaraciones al Periódico de Cataluña el día 3 de Abril de 1988.

produce una reunión de la Junta de Seguridad en la que se acuerda el futuro despliegue de la P.A. sin concretar número de efectivos. Frente a estos acuerdos hay diversas opiniones de los grupos políticos, interpretando los mismos lo que supuso en la realidad, a efectos prácticos, la convocatoria de una nueva promoción y la creación de una Comisión técnica que se preocupara de canalizar los acuerdos y delimitar las funciones. Mientras tanto, el Consejero Gomis se encargaba de manifestar que los M. de E. eran policías integrales del Estado y que se estaba produciendo un agravio comparativo en materia de competencias en relación con la P.A. del País Vasco.

En el último trimestre de 1990, en situación de tensión por un pequeño incidente protocolario con Cardenal, Delegado del Gobierno en Cataluña, se produce la reunión de la J. de Seguridad al final de la cual se llega a un acuerdo que firmará el Ministro Corcuera y el Consejero Gomis, en Febrero de 1991, donde se contempla la financiación de la P.A. y se crea una Comisión Técnica para el desarrollo de la P.A. de Cataluña.⁴¹⁶

En este proceso de desarrollo del despliegue de los M de E. se producen declaraciones que dan lugar a conflictos con los representantes de la Administración Central y los del Partido del Gobierno (PSOE), entre ellas se reitera la petición de

⁴¹⁶ CASTELLS ARTECHE, J.M. "La policía judicial en la presente coyuntura" *RVAP Op. Cit.* Pág. 60 "Retornando al supuesto catalán en esta cuestión, ciertamente más peliagudo en su devenir, aunque el cauce final por el momento parece desembocar en el mismo o similar estuario que el ejemplo vasco, tienen que repetirse los hitos esenciales de dicho supuesto. Así en 1990, se había concluido un acuerdo entre el Ministerio de Interior y el departamento de Gobernación de la Generalitat, denominado igualmente de delimitación de servicios, que venía a ser una reproducción, prácticamente en idénticos términos del acuerdo del año anterior con el Gobierno Vasco, en relación con la policía judicial.

que la Generalitat debe tener el control de todas las policías que actúan en su territorio.

Frente a las reclamaciones del Gobierno de Cataluña en relación con las aspiraciones autonómicas en materia de Policía, las FSE se encuentran más desanimadas por los problemas derivados de la falta de integración por la lengua, la dificultad económica para mantenerse, así como el agravio en los sueldos con las PP. AA. y Locales. Estos hechos hacen que se produzca un intento de salir de Cataluña y sirven a su vez a su Gobierno para reiterar la reivindicación de la dirección de todos los cuerpos policiales allí desplegados.⁴¹⁷

En Diciembre de 1992 asume la Consejería de Gobernación M^a Eugenia Cuenca, que se encontrará en un momento político inmejorable para conseguir la policía integral a que aspiraba Cataluña pues el PSOE pierde la mayoría en el Gobierno central y tiene que pactar con CIU para conseguir el Gobierno. Se reiteran en las manifestaciones anteriores en materia de seguridad como son la ampliación de funciones de la P.A y que la Generalitat sea la única autoridad gubernativa de Cataluña.⁴¹⁸ Para que no resulten excesivamente radicales esos planteamientos, se

⁴¹⁷ Manifestación de este hecho son las declaraciones a la Vanguardia (2,5.93) del responsable del Sindicato Profesional de Policía en Cataluña el cual dice que "la mayoría de policías prefieren ser destinados al País Vasco antes que a Cataluña, a pesar del peligro de los atentados de ETA" y continua " el problema es que Cataluña es un agujero negro: si te destinan aquí luego es muy difícil salir" ... "Es la historia de siempre, el verdadero problema es que hay muy pocos catalanes que pidan el ingreso en la policía y, por tanto, hay que destinar a agentes de otras zonas a Cataluña" ... " Los funcionarios policiales, sobre todo de las escalas inferiores, no piden voluntariamente Cataluña y ya se sabe que cuando anuncian las vacantes nunca se cubren".

⁴¹⁸ Manifestaciones en la Vanguardia el día 26 .8.93. " La Generalidad, como la más alta institución política catalana y que representa al Estado, aspira legítimamente a ser, de una manera gradual la máxima responsable de seguridad pública en Cataluña, lo que comporta ser

añade que son conscientes que se deberán resolver de forma gradual. Sin embargo se marcan unos objetivos a corto plazo, como son la creación de nuevas unidades de investigación, control del servicio de vigilancia penitenciaria y dar un paso más en el despliegue de los efectivos de la P.A de Cataluña.

Como una manifestación más de que existe voluntad de avanzar en materia de Seguridad en su territorio, el Gobierno de la Generalidad presenta en el Parlamento un proyecto de Ley sobre la Policía de Cataluña. Frente a este proyecto desde el Gobierno Central, se ponen abundantes objeciones, entre otras en relación con la competencia de policía judicial específica a la que se aspira para los M. de E.

Sin embargo, no sólo vienen las críticas del Gobierno Central sino que los sindicatos realizan movilizaciones, además de por sus condiciones laborales, entre otras cosas, por la militarización encubierta que a su juicio se produce, crítica que siempre hacen estos colectivos, además de estar en contra de la posibilidad abierta de que miembros de las FSE puedan ser transferidos.

El Proyecto se convierte en ley 10/94 de 11 de Julio y pese a las críticas de que su desarrollo Fué excesivamente rápido⁴¹⁹ supone un paso importante en el devenir de la vida autonómica de Cataluña.

El Estatuto de A. le da la competencia para la creación de una policía propia, sin embargo que es una tarea suficientemente compleja lo pone de manifiesto que actualmente aún no se ha conseguido este objetivo plenamente.

la principal autoridad gubernamental"

⁴¹⁹ JAR COUSELO op. cit pág. 340.

La Ley de Policía de la Generalidad-Mossos d' Escuadra a imagen de lo realizado en el País Vasco, pretende ser un instrumento imprescindible para conseguir la existencia de una policía moderna.

Esta ley que se estructura en tres títulos y varias Disposiciones adicionales, transitorias y finales, tiene por objeto principal "perfeccionar el proceso de creación, estructura y la regulación funcional" de la P.A. siendo conscientes de que se halla en proceso de perfeccionamiento y despliegue. Funcionalmente esta ley presenta a la P.A. como la policía ordinaria e integral de Cataluña a la vez que prevé que este cuerpo tendrá todas las competencias policiales excepto las extra y supracomunitarias, desarrollando las funciones de seguridad ciudadana, policía administrativa y policía judicial.

En relación con la policía judicial no sólo se regula sino que también se articula orgánicamente, mientras que la policía administrativa se reitera en la tesis del TC en cuanto que ha legitimado su propia existencia y el significado de este concepto, que tiene auténtico sentido, lo que le da una función estructural autónoma a la hora de configurar una policía democrática⁴²⁰

Además del estatuto personal de los componentes de la misma, merece la pena destacar como en la disposición adicional cuarta se faculta a la Policía de la Generalidad para el ejercicio de funciones asignadas a las policías locales, permitiendo su adscripción funcional a las autoridades locales que no cuenten con un cuerpo de policía propio o cuando el que posean, por razón de sus efectivos, no

⁴²⁰ STC 32/93 de 1 de Febrero, en relación con el Cuerpo de Agentes Rurales

pueda prestar un servicio satisfactorio.

Esta ley, como cualquier disposición, no puede resolver los problemas por sí mismo, incluso a veces ellas ponen de manifiesto las dificultades reales, sin embargo lo que nadie puede dudar es que es un buen principio para el correcto desarrollo del futuro despliegue policial.

B.- Competencias

Las competencias que asume la Policía Autónoma de Cataluña no son las mismas que la del País Vasco y entre otras asume:

- Protección de las Personalidades y bienes de la comunidad.

Es la competencia más genérica de las atribuidas a las CC. AA. y lógicamente más importante para ellas. Algunos fallos cometidos en el desarrollo de esta competencia ha hecho que determinados autores⁴²¹ lo hayan utilizado para plantear determinadas dudas sobre su efectividad.

- Control de los espectáculos y el Juego.

Debido a que la Generalidad asume la competencia del juego, muy pronto se manifiesta el interés en que la P.A se encargue de la vigilancia y control del juego ilegal. En un comienzo se produce duplicidad de actuaciones con las FSE, pero es a partir de 1988 cuando se encarga ella sola de vigilar estas actividades,

⁴²¹ JAR COUSELO dedica la página 342 y 343 de su obra para exponer errores cometidos y conflictos surgidos por las actuaciones de la P.A en esta materia.

incautándose bienes y clausurando casinos ilegales.

Igualmente, como ocurriera en el País Vasco, ciertas irregularidades asociadas a esta actividad, en el que se ven implicados algunos políticos, dando lugar a la sospecha sobre posible financiación irregular de CiU, hace de ella una competencia que ha dado lugar a bastantes conflictos.

- Vigilancia de establecimientos Penitenciarios.

Es una de las competencias que no quiere ningún Cuerpo de Seguridad y que la J. de S. plantea que se haga cargo la P.A.. Este hecho sirve de disculpa para solicitar un incremento en el número de efectivos. Frente a esta petición se alzan críticas desde Madrid como la del Ministro Mùgica. No obstante desde 1991 comienza la P.A este servicio en la cárcel de Tarragona y posteriormente en Girona y solamente es a partir de 1993 cuando se hacen cargo de la Modelo y de la Trinitat. Este servicio da lugar a algunas fugas lo que supone expediente tanto para funcionarios como para los mossos, lo que pone de manifiesto el interés del Gobierno de Cataluña en que se resuelva favorablemente este cometido para que no se puedan producir circunstancias que puedan dificultar el despliegue de la P.A.

Así el día 7.11.93 La Vanguardia lo ponía como la consecución de una vieja aspiración de los Mossos D' Escuadra.⁴²² Lo que no planteaba ningún conflicto pues

⁴²² La Vanguardia 7.11.93. " La consejería de Gobernación consiguió una vieja reivindicación: encargarse de la custodia de todos los centros penitenciarios catalanes según establece el Estatut, son competencia de la Generalidad. La Guardia Civil se mostró también satisfecha. Los medios oficiales consultados se limitaron a contestar que " nos han sacado un

la propia Guardia Civil estaba deseando quitárselo de encima.

- Policía Judicial

Sin perjuicio de los ya comentado a propósito de la Ertzantza, efectivamente la Policía Judicial como instituto independiente únicamente de las autoridades judiciales y entregado a la labor investigadora de las infracciones penales, puede decirse con rigor que nunca ha existido⁴²³

La competencia de Policía Judicial es la que siempre ha dado más enfrentamientos con las FSE y en este caso también con los jueces quienes curiosamente han puesto muchas más pegas a este Cuerpo de Policía que a otros similares, nos encontramos con resoluciones curiosas como la de la Junta de Jueces de Gerona y Barcelona quienes imponen que tanto la P.A como las PP. LL. de Cataluña deberían presentar sus detenidos a través de la Comisaría de Policía y de la Guardia Civil. Esto pone en cuestión la evidente distribución de los Cuerpos de Seguridad en materia de Policía Judicial en dos grupos los pertenecientes a las Unidades de Policía Judicial y los que pertenecen a la Policía Judicial genérica. Este hecho daría lugar a una interpretación restrictiva de las actuaciones de la Policía Judicial genérica y su subordinación.⁴²⁴

muerto de encima. Vigilar cárceles es una de las tareas más ingratas porque simplemente eres un poste dentro de una garita" ".

⁴²³ LLERA SUÁREZ BARCENA, Emilio, Op. Cit. Pág 129

⁴²⁴ En relación con la subordinación de los miembros de la Policía Judicial genérica a los miembros de las Unidades de Policía Judicial, debe tenerse presente lo expuesto en la nota a pié de página relativa a la Polic_a Autónoma Vasca y especialmente lo dicho por LLERA

Este ha sido un contencioso permanente y ha generado incidentes entre los distintos cuerpos policiales y entre éstos y los jueces y el Ministerio Fiscal. Ya desde el primero en el que interviene la P.A., que es el caso de la secta CIES, se resuelve con tan poca colaboración por parte de las FSE y de algunos Jueces que se ven procesados determinados agentes de los Mossos d' Escuadra así como algunos de sus directivos.

La atribución genérica de policía judicial que tienen todos los Cuerpos de Seguridad viene determinado por ley⁴²⁵ y deben cuestionarse las resoluciones judiciales que determinan que no se les presente a ellos los detenidos, sino a las FSE.

Sin embargo, como esta es la faceta de las policías que más parece llenarles de gloria, pues ayuda a cubrir satisfactoriamente las estadísticas de los respectivos cuerpos, muchas veces se prefirió que no se hiciera la actividad de policía judicial a que la realizara el otro. Lo que dará lugar a que el Fiscal Mena dijera que urge la coordinación porque si no es así se estará infrautilizando la P.A y las PP. LL., con lo que supone de antieconomicidad para el sistema.⁴²⁶

A pesar de los incidentes ocurridos anteriormente, parece que las dudas sobre la eficacia de la P.A ha descendido, siendo cada vez mayores los efectivos

SUÁREZ-BARCENA

⁴²⁵ El art 443 de la LOPJ dice que la Policía Judicial comprende el auxilio a los Juzgados y Tribunales y al Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Esta función competirá, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del gobierno central como de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

⁴²⁶ JAR COUSELO. Extracto de manifestaciones citadas en su obra pág. 349.

dedicados a este tema y las actividades realizadas con resultados altamente positivos por parte de este cuerpo policial.

Con motivo de los atentados producidos en Cataluña por ETA se planteó la posibilidad de crear unidades especializadas en este tema, sin embargo nunca Fué un tema prioritario como pudo ser en el País Vasco. Parece ser que hubo intentos de preparar algunos miembros o constituir unidades especiales para este tema lo que no tuvo una cristalización específica.⁴²⁷

Sin embargo, en este área como en otros, ha sido manifestación frecuente de la Generalidad y del Partido que gobernaba en la misma, Fué que las FSE que actuaran en Cataluña deberían estar a las órdenes de su Gobierno, lo mismo que se consiguió en la 2ª República.

- Orden Publico:

Al contrario de la competencia de policía judicial que la desean asumir todos los cuerpos policiales, ésta., dado su componente conflictivo, no es apetecible para ninguno. Sin embargo la P. A. de Cataluña desde 1983, que aparece en la Díada de ese año, viene haciendo intervenciones en esta materia, y como suele ocurrir en este tipo de actuaciones, son muchas veces bastante conflictivas.

Entre los actos que dieron lugar a declaraciones y tensiones está la represión de una manifestación de estudiantes ante el Palacio de la Generalidad en 1990, el

⁴²⁷ Lo mismo que ya hiciera la Policía Autónoma Vasca y con poca publicidad, algunos agentes se desplazaron a recibir instrucción de policías de diversos países entre otros a la escuela alemana de Stuttgart para recibir instrucciones en la lucha antiterrorista especialmente de cara al 92.

conflicto con los agricultores de Tarragona, los cuales llegan a impedir el paso del Presidente Pujol, lo que produce un importante número de declaraciones por estas intervenciones.

Sin embargo, a pesar de las situaciones en las que se pudo actuar de forma no correcta la P.A de acuerdo con el art 38, 2 de la LOFCS va asumiendo esta competencia que contempla como los CC de las PP. AA. lo harán con carácter prioritario sin perjuicio que los del Estado actúen cuando les venga bien. Lo que pone una vez más de manifiesto quienes han hecho la Ley. A pesar de ello, como todo cuerpo policial que está desplegándose, se pudo incurrir en determinados errores que no son sino una manifestación del normal desarrollo de un colectivo que pretende dar satisfacción los ciudadanos a los que debe servir.

Prestar auxilio en los conflictos privados y en los momentos de emergencia, así como a la protección del medio ambiente.

Estas competencias que la propia Ley 2/86 denomina de prestación simultánea con las FSE, si bien no es una actividad de seguridad ciudadana estrictamente, si es de seguridad pública de acuerdo con la interpretación que a este término le ha dado el TC y que ya vimos en su apartado correspondiente. Es sin embargo una actividad que todos los Cuerpos de Seguridad han realizado cuando la necesidad así lo ha impuesto.

En esta misma línea de perfecta colaboración, la P.A de Cataluña ha venido desarrollando su actividad en relación con los parques de bomberos en momentos de intervenciones, e igualmente lo ha hecho en las medidas preventivas, llegando

a crearse un grupo para la protección de la naturaleza.

Debido al interés creciente que en este área ha manifestado toda la sociedad y como no, la catalana en particular, se han desarrollado intervenciones importantes en medio ambiente que ha dado lugar incluso a detención por delito ecológico como Fué el caso de Rubí, donde fueron detenidos los responsables de una empresa por efectuar vertidos contaminantes al cauce del río.

Coordinación de las Policías Locales

Especial interés tiene la intervención de la P.A en la competencia de la Comunidad Autónoma sobre coordinación de la PP.LL. de Cataluña. Es importante resaltar lo ya comentado sobre el proyecto que hubo de fundamentar la policía autónoma en las PP.LL. lo que daría lugar a recuperar la figura del Alcalde como máximo responsable de seguridad en el municipio.

Este planteamiento basado en la Policía local hubiera conseguido eliminar en una parte del territorio nacional un número importante de cuerpos policiales dandoles conexión y efectividad lo que podría haber servido de ejemplo a alguna otra Comunidad Autónoma. A la vez se eliminaba uno de los problemas policiales de este país que es la diversificación de cuerpos y la coordinación de ellos, dando a sus componentes uno de los medios más importantes para su trabajo en una misma estructura orgánica.

El hecho de que esto correspondía a un planteamiento serio Fué la creación de la Comisión de Coordinación de PP. LL de Cataluña incluso antes de existir una Ley de Coordinación.

En esta línea de colaboración con las policías locales se produce el proyecto de Ley de Policía de Cataluña, la cual es criticada por los Ayuntamientos de PSOE aduciendo que interfería en la Autonomía Municipal. Estas críticas cristalizaron en el abandono de la opción de policía local, llegando a ser estas las grandes olvidadas de la Ley. Basando sólo la actividad de colaboración en las Juntas Locales de Seguridad que han satisfecho sólo a medias las expectativas de coordinación y de colaboración entre los distintos cuerpos policiales.

Una vez superado el principio de que la Generalidad aspiraba a mandar las FSE en lo que Jar llama acuerdo Maciá⁴²⁸ el modelo de policía para Cataluña se estructura en base a tres elementos importantes que le darían una coordinación correcta de medios y la posibilidad de dar cumplimiento a lo que la Ley 2/86 establece en relación con la intervención de todas las administraciones en materia de seguridad pública:

Tráfico:

A lo largo de 1998 comienza el despliegue de la policía de Cataluña en materia de tráfico, hecho que comienza por Gerona, siendo sustituidos los miembros de la Guardia Civil de Tráfico por Mossos d'Escuadra. Esta implantación de la policía autónoma catalana en materia de tráfico se hará progresivamente y incorporará a sus miembros un determinado número de Guardias Civiles que se encontraban prestando servicio en la actualidad en esa Comunidad.

⁴²⁸ JAR COUSELO, Op. Cit. pág. 389

Policía local:

Que prestaría el servicio básico de policía pero integral y que contarían con él todos los municipios, bien directamente si sus recursos se lo permiten, bien a través de cuerpos mancomunados o unidades especiales de la P.A encargadas de cubrir este cometido donde no pudiera ser cubierto por los anteriores.

De acuerdo con estas competencias, el informe Macià, pretende que el reparto operativo de los cuerpos policiales que actúan en la Comunidad Autónoma se haga atendiendo a la siguiente distribución:

Policía autonómica: Ejercerían su competencias además de en los municipios pequeños como refuerzo de las policías locales y sustituirían a las FSE en las competencias que no fueran Extra o Supracomunitarias.

Policía estatal: Realizaría las funciones extra o supracomunitarias, así como los delitos de especial complejidad.

Los agentes de las FSE que se encontraran prestando servicios en Cataluña podrían optar por pedir su traslado fuera de la Comunidad o incorporarse a la P.A o a las PP. LL.

En este proyecto Macià se atribuye a la Administración central la responsabilidad de fijar un marco que se encargaría de organizar la persecución de

la delincuencia supracomunitaria y establece los cauces de colaboración entre las tres administraciones.

Otro aspecto a resaltar al estudiar el modelo de seguridad pública en Cataluña está en la creación del Cuerpo de Agentes Rurales que se crea el año 1986⁴²⁹, se le atribuyen unas competencias de defensa del medio ambiente y guardería rural. Uno de los aspectos que dió origen a conflictos Fué su condición de instituto armado y el de ser agentes de la autoridad, lo que supuso que el Gobierno Central plantease conflicto positivo de competencias, a pesar de que incluso por la misma Generalitat no se les considerase la condició de verdadera Fuerza de Seguridad, incluso no acudieron a la Escuela de Policía para su formación.

El Tribunal Constitucional en STC 32/93 dice que se le debe considerar como un cuerpo de policía administrativo especial con una regulació que no supone transformaciones importantes en relación con la Guardería Forestal del Estado que ya se encuentra transferido.

En estos momentos la P.A de Cataluña se encuentra en la misma situación de indefinición que está todo el Estado y no parece que se atisben mejoras y progresos en ello. Existe una falta clara de modelo policial a nivel de Estado que se manifiesta claramente en el desarrollo de una política clara de seguridad.

Sin embargo, como el modelo policial a nivel estatal parece en estos momentos estar muy influido por la mayor presión de las FSE en el mismo y por la

⁴²⁹ Ley n° 9/86 de 10 de Noviembre.

mayor aceptación de la opción centralista que una descentralizada para la seguridad. Por ello es por lo que la P.A de Cataluña, en estos momentos, lo mismo que la de Navarra, están pendientes de un nuevo empuje. Lo que no cabe duda es que la solución a la descentralización del modelo policial en Cataluña será un espejo donde se pueda mirar toda España.

3.-LA POLICÍA FORAL DE NAVARRA.-

A.- Origen y Desarrollo.-

La seguridad de los ciudadanos en Navarra tiene unos antecedentes semejantes a lo que ocurre en parte del territorio peninsular. Existen varias Hermandades en la Edad Media de las cuales hay documentación en el siglo XIII⁴³⁰.

Como cuerpo policial de cierta importancia nos encontramos que es en 1809 cuando se crean lo "Migueletes de Navarra de José Napoleón" con funciones similares a la Milicia Cívica de José Iº. En torno a los años 1822 y 1823 se organiza la policía de Navarra, creando problemas por la aplicación que tuviera esta institución en relación con los Fueros. Por los problemas surgidos posteriormente se pone de manifiesto que no fueron escuchadas las críticas y siempre hubo negativa a que la Diputación de Navarra ejerciera cualquier tipo de control sobre ella.

No olvidemos en el desarrollo de la vida de Navarra la importancia que tiene la aprobación de la Ley Paccionada de 1841 por la que se da por terminado el reino de Navarra y la aparición de una situación legal especial que perdurará hasta la Ley de Reintegración y Amejoramiento de los Fueros de 1982

En 1873 la Diputación Foral de Navarra aprueba el reglamento para la Guardia Foral de Navarra, definiendo este cuerpo como de naturaleza cívico militar, cuyo objeto era sostener el orden, proteger a las personas y propiedades y

⁴³⁰ ÁLVAREZ DE MORALES, Antonio. "Las Hermandades expresión del movimiento comunitario en España." Estudios y Documentos nº 33. Valladolid 1974. pág. 36, 67 y 195.

perseguir a los malhechores, dando auxilio posible a las Autoridades en el ejercicio de sus funciones.⁴³¹

Esta dependencia mixta es lo que obliga a estar sometidos a ordenanzas militares, a pesar de que dependían de la Diputación. La aprobación que se hace del texto inicial por parte del Gobierno es bastante más restrictivo y recalca la supeditación a la autoridad militar de la provincia.

Posteriormente se hacen intentos por parte de la Diputación de crear instituciones para proteger la seguridad, pero no cristaliza en nada especialmente serio hasta la creación del Cuerpo de Policía de Carreteras. Es en 1928 cuando por un acuerdo de la Diputación se crea este Cuerpo al objeto de atender a la policía de las carreteras, vigilar la circulación e inspeccionar los impuestos provinciales. Este cuerpo tiene un componente transitorio en su creación y escaso en su composición ya que estaba formado sólo por seis miembros, que además debían residir en Pamplona. Tiene una actividad dirigida fundamentalmente al control de impuestos y manifestación de ello es que los expedientes que se abren a sus miembros se deben fundamentalmente a infracciones en esta materia. Sus componentes siguen desarrollando su actividad incluso después de iniciada la Guerra Civil, a pesar de que alguno de sus miembros son expulsados por motivos políticos terminada la misma, los que se incorporan lo hacen para la vigilancia de carretera, coincidiendo con la recién creada Policía Armada y de Tráfico, lo que dar lugar a permanentes conflictos⁴³²

⁴³¹ Texto citado por IZU BELLOSO en op. cit pág. 210.

⁴³² JAR COUSELO, Gonzalo. op. cit pág. 399

En 1951 se separan el Cuerpo de Vigilancia de Carreteras del Cuerpo de Recaudación y dado el incremento de tráfico que se estaba empezando a producir en este momento, aumentando las plantillas en la rama de tráfico, pero sólo sufrirá un aumento en la actividad hasta que, en Diciembre de 1964, se constituya, mediante acuerdo de la Diputación Foral, la creación de la primera Policía Foral. Su proyecto está muy influido por el Reglamento de la Guardia Civil, llegándose a aplicar el Código de Justicia Militar en algunos casos, si bien su dependencia era de la Diputación Foral.

Para Izu Beloso las principales novedades de este nuevo Cuerpo son:

- Se cambia la denominación anterior del Cuerpo por el de Policía Foral de Navarra.

- Pasa a depender del Vicepresidente y se elimina la relación con los recaudadores de arbitrios.

- Amplia sus funciones:

 - A la regulación del Tráfico en colaboración con la Guardia Civil.

 - Policía de carreteras

 - Prevención y seguridad en emergencias

 - Resguardo fiscal de la Hacienda Navarra

 - Urbanismo, montes, agricultura, caza y pesca

 - Información y ayuda al vecindario

- Cooperación con la autoridades locales

- Misión general de ayuda a la población

- Cualquier misión que sea ordenada por la Diputación

- El Jefe de la Policía debía proceder del Ejército
- La plantilla serían unos cincuenta miembros incluidos los mandos.
- Constará de las siguientes unidades:

Patrullas de motoristas

Plana Mayor y Transmisiones

Puestos fijos a la entrada de Navarra ⁴³³

En esta etapa se van a producir diversos acontecimientos que son fruto de las tensiones existentes en la sociedad de Navarra en este momento. Estos hechos van desde el asesinato del teniente coronel Prieto que había abandonado el cargo a petición propia en abril de 1979, hasta los expedientes y conflictos de los miembros de la plantilla, incluido la detención de uno de sus miembros por colaboración con ETA.

Entre sus motivos de crisis está también el planteamiento que sobre la viabilidad y competencias de este Cuerpo tienen sus propios miembros. Mientras unos, para evitar conflictos y tensiones, optan por defender el no entrar en materia de seguridad, otros piensan que se debe hacer de la Policía Foral una verdadera policía que dependa de la Diputación y de las Instituciones Navarras.

Con estos antecedentes se produce el año 1982 la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. En la cual se dice en

⁴³³ IZU BELLOSO op. cit. pág. 244 y 245

materia de Policía Foral:⁴³⁴

- Que corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral, que continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.
- Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la Coordinación de las Policías locales.
- Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral en el marco de la Ley Orgánica.
- Se establece la Junta de Seguridad como órgano de coordinación de la Policía Foral con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Para Izu⁴³⁵ no suponía un cambio importante en la organización o funciones de la P.F., pero dejaba abierta a algunos cambios en el futuro que se producirían cuando se promulgase la LOFCS. Lo que hace trasladar el problema al futuro y ampliar las expectativas que ella pueda generar, siendo a juicio del citado autor las consecuencias de este precepto:

- Reconocimiento de las funciones desempeñadas hasta ahora por la P.F. aunque sin definir concretamente.
- Se hacía posible un ampliación de funciones mediante remisión a la futura Ley Orgánica de CFS.
- Se reconocía que la única dependencia de la P.F. era la Diputación Foral.

⁴³⁴ Art. 51 de La Ley O. Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (Ley O. 13/82 de 10 de Agosto)

⁴³⁵ IZÚ BELLOSO op. cit pág. 256

- Se preveía la creación de la Junta de Seguridad.

Estos planteamientos son los que le hacen decir a Jar que al amparo de las reivindicaciones vascas y catalanas, consiguiese integrarse en el grupo de las tres CC. AA. que quedarían prácticamente al margen de la aplicación de la LOFCS⁴³⁶ y en la práctica, lo que hacen es acogerse a la solución dada mediante la Disposición Adicional 1ª de la Constitución a los "derechos históricos de los territorios forales".

Poco después de publicada la Ley de FF y CC de Seguridad (2/86) la cual no supone novedad en el régimen de la Policía Foral, de acuerdo con su Disposición Final Tercera, se publica la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra, que tiene por objeto de acuerdo con el preámbulo de dicha ley (III 3º), ser un estatuto para los miembros de los Cuerpos de Policía y unas normas mínimas de organización común para las Policías Locales. Igualmente esta Ley proporcionará a las Administraciones públicas de Navarra unos Cuerpos de Policía auténticamente profesionales, que sean capaces de asumir las funciones que la sociedad navarra les va a reclamar.

En la redacción de esta Ley se pretende dar un impulso a la Policía semejante a la del País Vasco, generando en algún momento alguna tensión en su redacción y dando lugar a algún conflicto en materia de competencias, pues se pretendió establecer como competencias exclusivas algunas como el tráfico. Ante las amenazas del recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno se adoptó la medida de que estas competencias fueran compartidas

Esto hizo que el proyecto de Ley Foral no recibiera ninguna enmienda a la

⁴³⁶ JAR COUSELO. Op. cit pág 403.

totalidad, las enmiendas que se presentaron no cuestionaron las líneas generales del texto⁴³⁷ atribuyendo a la Policía Foral en materia de tráfico, de acuerdo con una enmienda del Grupo Nacionalista Vasco, que sería competencia de ella la "Vigilancia, ordenación y cumplimiento de normas de regulación del tráfico, ejerciendo con carácter exclusivo las facultades de inspección denuncia y propuesta de sanción y, en general, todas las funciones policiales en esta materia."

La aparición de la Ley de los Cuerpos de Policía de Navarra supone para la P.F. un salto cualitativo importante, asumir que se encuentra entre las Comunidades con Cuerpo Policial de primera categoría y que no está acogida a la limitación de competencias previstas en la Ley 2/86 por ser una policía preexistente.

Esta opinión que mantiene IZU Beloso en contra de lo que opina Cerrolaza, para el cual la Ley de Policía de Navarra se excede en competencias no respetando los límites de la LOFCS.⁴³⁸ por lo que nos encontraríamos que la P.F no se crearía a raíz del art 149. 1. 29, sino que ya existiría con anterioridad, por lo que la ley foral no haría sino reconocer unas facultades que ya tenía anteriormente.⁴³⁹

Bien es cierto que se puede afirmar su anterior existencia para defender la teoría anteriormente expuesta por Izu, para la defensa de la Policía Foral, pero no cabe duda que el contenido policial serio es conseguido posteriormente.

Lo que si es obligado es reconocer la originalidad e importancia de esta ley en bastante de los temas en ella tratados, asumir que la Policía de Navarra es tanto

⁴³⁷ IU BELLOSO op. cit pág. 262

⁴³⁸ CERROLAZA GÓMEZ Antonio. "Las Policías Autonómicas". Revista de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, N° 109 Julio-Septiembre de 1.987. pág. 32

⁴³⁹ IZU BELLOSO op. cit pág. 274

la Policía Foral como el conjunto de policías locales, e igualmente resulta llamativo el que todos los jefes de los cuerpos de policía sean cargos de confianza.

JAR COUSELO llama la atención que se contemple en la disposición transitoria quinta, la posibilidad de que los funcionarios que lo soliciten por escrito sean trasladados a puestos vacantes de la Administración de la Comunidad Foral, argumentando, que este hecho cuestionaría la teoría que sostiene la tradición histórica como fundamento de la nueva P.F, quiebra al posibilitar una salida a aquéllos que entraron en el Cuerpo con la intención de ser verdaderos policías.⁴⁴⁰

Para mí la diferencia entre la policía del régimen franquista y la de un Estado democrático es tan grande que, obviamente, puede haber quiénes no estén de acuerdo en uno o en otro planteamiento, sin que lo que pueda ser criticado sea el contenido del cuerpo policial o su misma esencia. Sin embargo, el fenómeno del terrorismo ha influido tanto en la vida de Navarra y Euskadi en los últimos años que es comprensible, si se pretende dar un enfoque policial global, que quiénes entraran en los años sesenta no lo tuvieran dentro de sus planteamientos profesionales y me parece correcta la salida profesional dada a ellos.

Por la misma razón se puede decir que la Policía Municipal no ha sido verdadera policía hasta la ley 2/86.

Posteriormente a lo largo de 1988 mediante Decreto Foral 115/88 se aprueba el Reglamento de Organización de la Policía Foral de Navarra, más tarde el Decreto Foral 101/89 aprueba el Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de

⁴⁴⁰ JAR COUSELO op. cit. pág. 407

Navarra. Más tarde se crea la Junta de Seguridad, ya prevista en la Ley de Amejoramiento del Fuero, y la Unidad de Protección Ecológica, especializada en perseguir infracciones del medio ambiente.

B.- Competencias

La Policía Foral de Navarra actualmente desarrolla las siguientes competencias:

Seguridad Ciudadana

- Garantizar la seguridad ciudadana mediante el pacífico ejercicio de los derechos y libertades, competencia genérica que atribuye la Constitución a los Cuerpos de Seguridad y que la propia Ley 2/86 en su preámbulo ratifica, cuando dice que todos los Cuerpos de Seguridad, tanto los de las CC.AA. como los de los Ayuntamientos tienen las funciones genéricas de policía, que obviamente no pueden ser otras que la de la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. En ningún momento puede pensarse que la defensa de los derechos y libertades es competencia de "las policías de primera" y que el resto de policía sólo les cabe como competencia las concretas que enuncian las leyes.⁴⁴¹

Hasta tal punto parece no adecuado que la competencia genérica de "defensa de los derechos y libertades" se ha plasmado en todas las leyes de coordinación sin que en ningún caso se haya planteado cuestión de

⁴⁴¹ IZÚ BELLOSO op. cit. pág. 285

inconstitucionalidad en esa materia.

Trafico

- Ordenación del tráfico dentro del territorio de la Comunidad de acuerdo con la delimitación de competencias del Estado.

La Comunidad Foral Navarra, a pesar de que el Tráfico es una competencia exclusiva del Estado, lo ejerce como excepción juntamente con el País Vasco en base a sus regímenes forales. En el momento de la discusión de la Ley Foral se pretendió dar competencia exclusiva a la Policía Foral, pero para evitar un recurso al Tribunal Constitucional, se optó por la solución salomónica de decir que en materia de tráfico continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. Lo cual crea una competencia concurrente entre el Estado y Navarra que ninguna de las partes puede negar a la otra⁴⁴²

Actuación e Inspección en materia de Transportes.

Esta función juntamente con la de resguardo fiscal y de tráfico han sido las ejercidas de forma ordinaria. Es una competencia que la Ley de Amejoramiento concede a ésta Comunidad. Izú mantiene que esta competencia es una de las que se derivan de la genérica, como es el mantenimiento de las Leyes.

⁴⁴² IZÚ BELLOSO op. cit pág 287

Protección de las personas e instalaciones dependientes de la Comunidad Foral.

Nos encontramos con una de las competencias más ordinarias de todas las comunidades, teniéndolas incluso aquellas que no tienen previsto en su estatuto tener Cuerpo de Policía propio.

Vigilar el cumplimiento de las normas y disposiciones y actos emanados de los Órganos institucionales de la Comunidad Foral.

Es otra de las competencias ejercidas con anterioridad por la Policía Foral y es una de las funciones necesarias de todas las Administraciones, que haya un cuerpo que ejerza la "vis coactiva" de su ordenamiento jurídico.

Para Izù⁴⁴³ esta función se desglosa en tres aspectos: inspección, denuncia y ejecución forzosa

Protección de personas y bienes especialmente en momentos de emergencia, así como colaborar en los planes específicos de protección civil.

Es igualmente fruto de la actividad genérica de policía y es una forma de implicarle en los posibles momentos de catástrofes o situaciones de emergencia, si bien queda claro que los planes operativos correrán a cargo de Protección Civil.

⁴⁴³ op. cit. pág. 289

Cooperación con las autoridades locales de Navarra, siempre que lo soliciten, en la forma que determinen las disposiciones aplicables.

Esta actividad, que es una de las ejercidas también por la Diputación Foral de Navarra anteriormente, irá dirigida en la actualidad a desarrollar en materia de seguridad pública este apoyo a los entes locales que lo necesiten, siempre de acuerdo y con escrupuloso respeto a la autonomía municipal.

- Policía Judicial en los casos y forma que señalen las leyes.

Según lo manifestado anteriormente a propósito de las policías de las Comunidades autónomas vasca y catalana, ésta es una de las competencias más problemáticas donde se encuentra con las limitaciones que la ley impone en esta materia. En este caso como en el de las policías locales, las presiones de los CC. y FF de Ambato estatal consiguieron que se les eliminara sobre el papel de esta actividad, cuando en la práctica se está permanentemente participando en las actividades de la Policía Judicial. La elaboración de atestados de tráfico e informes con ello relacionados y las innumerables detenciones que se realizan por los cuerpos de policía local o autonómica no se pueden llamar sino participar activamente en materia de policía judicial.

Si bien se le puede considerar, en virtud de la disposición adicional tercera de la LOFCS, no como mera colaboradora sino que participa en el mismo nivel que las Fuerzas de Seguridad del Estado. Dado que en la realidad no se ha desarrollado esta actividad es lo que ha hecho que no se haya planteado conflicto aún en este

tema.⁴⁴⁴

En esta competencia es una de las que se producen más disfunciones por ese afán centralista que tuvo la Ley 2/86. No obstante en la disposición final 3ª de la LOFCS optaba, por una policía foral navarra, por una potencial aplicación de la ley a ésta Comunidad, si mediaba voluntad explícita por parte de la misma. Invitación que no fué plenamente aceptada por ley foral de policía de Navarra, que en este punto se limitaba a permitir a dicha policía a ejercer funciones de policía judicial "en los casos y formas que señalan las leyes" (art.9. h. De la ley foral) En remisión suficientemente indeterminada para no clarificar el futuro.⁴⁴⁵ Parece no obstante que en este caso no se está enfocando la situación en Navarra como se estaba haciendo en Cataluña y Euskadi, constituyendo en la respectiva comunidad dos policías judiciales -la estatal y la autonómica- con competencias propias sin unas claras normas delimitadoras, lo que evidentemente redundará en futuros conflictos, no en ésta Comunidad donde parece existir poco interés de momento en desarrollar un claro modelo policial autonómico.

Vigilancia de espacios públicos, protección y ordenación de manifestaciones.

Es una competencia que se le atribuye de nuevo a partir de la LOFCS y la

⁴⁴⁴ De esta opinión es IZU BELLOSO op. cit. pág 290. JAR COUSELO en op. cit. pág. 421 expone que esa cuestión está pendiente de resolver. Este último autor cita como aspiración genérica el "Plan Director" el cual pretendía convertir la P.F en un policía integral y profesionalizada.

⁴⁴⁵ CASTELLS ARTECHE, J.M. "La policía judicial en la presente coyuntura" Revista Vasca de administración Op. Cit. Pág. 61

deberá desarrollar en colaboración con los CC. y FF. de Seguridad del Estado. Si tiene pocos efectivos le será difícil de desarrollar, pues es precisamente una actividad en la que se debe intervenir con un gran número de componentes en previsión de posibles altercados.

Colaborar en la vigilancia del cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter general y garantizar el correcto funcionamiento de los servicios públicos.

Estas funciones no se hallaban anteriormente atribuidas a la Policía Foral y son consecuencia de las atribuciones que la LOCFS hace a las policías autónomas. Es una forma de garantizar los servicios esenciales de la comunidad y que se impliquen a la Policía Foral en el correcto funcionamiento de la compleja organización social.

- Cualesquiera otras que le atribuyan las leyes.

Es una atribución general para garantizar los posibles cambios que se produzcan en la legislación en esta materia. No olvidemos que la actividad policial es muy dinámica. Es evidentemente un cajón de sastre, que puede dar lugar a ciertos conflictos.

La Policía Foral de Navarra se encuentra en estado de desarrollo, condicionada por las tensiones políticas habidas en esta Comunidad y del fenómeno

del terrorismo que ha influido de forma importante en ella.

En la misma línea y con el mismo esquema que hacen tanto IZU como COUSELO⁴⁴⁶ es necesario estudiar este Cuerpo en relación tanto con los Cuerpos del Estado como con las Policías Locales.

En relación con los CC y FF del Estado no se ha planteado problema en que sean éstos los que lleven la dirección de los servicios cuando intervengan conjuntamente. Al crearse la Junta de Seguridad se le atribuye únicamente competencias de coordinación. Como los temas en los que ha intervenido no han sido muchos y el despliegue policial ha sido escaso, esto ha evitado confrontación con los CC de Seguridad del Estado.

En relación con la Policía Local es muy acertado el planteamiento de intentar incluir a las Policías Locales en el sistema de Seguridad Pública y otorgar a ambos un mismo estatuto, lo que supone una novedad positiva. De acuerdo con Jar⁴⁴⁷ la promulgación de la LOFCS pone de manifiesto lo difícil que resulta delimitar el campo de actuación en los distintos niveles administrativos. Debido a lo pequeño que son esos cuerpos de policía y a la falta de preparación técnica nos encontramos muy lejos de desarrollar a satisfacción las competencias que la Ley 2/86 les atribuye. Este hecho se encuentra agravado por la nula voluntad de la Administración Central para aumentar seriamente los recursos de las mismas y sí una tendencia a seguir reforzando los Cuerpos de Seguridad del Estado, lo que no hace sino incrementar esta disfunción.

⁴⁴⁶ IZU BELLOSO op. cit. pág. 326 JAR COUSELO op. cit. pág. 424

⁴⁴⁷ Op. cit. pág. 425

Sin embargo, a pesar de que la realidad a veces se impone y puede distar mucho de lo legislado, en el caso de Navarra sí que se ha visto la preocupación para dotar a sus policías locales de un instrumento jurídico adecuado, a la vez que avanza en la clarificación del modelo policial.

La posibilidad de que el Gobierno Foral pueda prestar a solicitud de las entidades locales apoyo con la Policía Foral, cuando sus efectivos lo permitan, ayuda a éstas, es una manifestación seria de que existe voluntad política de constituir un sólo núcleo de seguridad, lo que en definitiva y en la práctica puede suponer la fusión en la policía de Navarra de todos los Cuerpos Policiales que actualmente estaban aislados y muchas veces inconexos.

Otro hecho que pone de manifiesto la voluntad de unificar criterios es la creación de la Comisión de Coordinación, adscrita al departamento de Interior, está compuesta por diez miembros y tienen por objetivo elaborar criterios para que la colaboración con entidades locales sea un hecho. Igualmente las Entidades Locales pueden participar en el centro de formación. Sin embargo la realidad, como ocurre en todo el Estado, es que es difícil coordinar y se puede decir que es uno de los temas pendientes de cristalizar en la realidad lo que aparece muy bonito en la correspondiente legislación.

La Policía Foral de Navarra acogida a la disposición transitoria tercera, lo que le permitía haber sido una verdadera policía, por motivos varios no lo ha conseguido, esto ha hecho que no quepa duda que no ha tenido el desarrollo práctico que hubiera sido el adecuado. Por eso Jar, citando un informe de los Jefes de Policía Local de Navarra, dice que se trata de una "Guardia de Corps" del Gobierno y del

Parlamento, con un tratamiento eminentemente decorativo y con poca capacidad de intervención.⁴⁴⁸

A diferencia de los casos de los vascos y catalanes, el escaso desarrollo a lo largo de la Comunidad ha supuesto una concentración en Pamplona importante, lo que no hace sino poner de manifiesto la base sobre la que se asientan las citadas críticas. El desequilibrado despliegue también se ha debido a la complejidad de la vida político social de la Comunidad de Navarra, que después de unos años ha conseguido lo que Aizpún dijera de ella " que es una aspiración a muy largo plazo convertir la P.F. en una policía integral que por ahora no es posible alcanzar porque no estamos capacitados técnicamente para hacerlo" ⁴⁴⁹ Sin embargo parece a primera vista que la P.F. pretende no asumir las competencias de policía integral de las que a veces se habla o al menos hacerlo muy despacio para no verse implicada en los problemas de terrorismo que ha tenido la Ertzantza, ya que este Cuerpo no cuenta con efectivos adecuados ni en número ni en disposición para hacerlo. Lo que supone estar limitada en su desarrollo por un desgraciado ambiente y entorno social.

⁴⁴⁸ JAR COUSELO op. cit. pág.. 428.

⁴⁴⁹ AIZPÚN Declaraciones en el Correo Español el día 4.II.1994

IV.- LA POLICÍA DE LAS ENTIDADES LOCALES

De acuerdo con la Ley O. 2/86 Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y ésta. Ley establecen.

El mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Art.1, 3. 4.)

De ello se deduce que las entidades locales territoriales descritas en el art 3.1 de la LRBRL pueden participar de forma activa en el mantenimiento de la seguridad mediante sus correspondientes cuerpos de policía.

No obstante, el Art. 51 y siguientes de la LOFCS parece reducir esta posibilidad a los Municipios olvidando que también son entidades locales las provincias y las islas. Sin embargo, aunque parece una situación no deseable por la dispersión que pueda generar, lo que si es cierto es que las policías provinciales existen y que por lo tanto deben tenerse presente.

Por eso al hablar de cuerpos de policía dependientes de las entidades locales no podemos por menos de contemplar como tales al menos dos tipos de Cuerpos de Seguridad:

- Policías Provinciales
- Policías Municipales

1.- POLICÍAS PROVINCIALES.-

Aunque el art. 51 de la LOCFS limita en su texto a la posibilidad de crear Cuerpos de Policía propios a los municipios "no debe interpretarse como una norma excluyente de los demás entes locales, sino como refuerzo de la ineludible y preferente competencia municipal, en el sentido de potestad-función, frente a los demás entes locales respecto de los que se declara una mera potestad-facultad"⁴⁵⁰

Sin embargo Barcelona Llop dice que las policías provinciales son los grandes ausentes del modelo policial español postconstitucional.⁴⁵¹

Lo que pone de manifiesto, y la evidente dificultad de regular una situación de hecho, como es la existencia de policías provinciales. Si bien la Ley de Régimen Local de 1950 no contemplaba más posibilidad que la policía municipal, el Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 1952 en su art. 257, 1. regulaba como las Diputaciones Provinciales y los Cabildos insulares, previa autorización del Consejo de Ministros y a propuesta del de la Gobernación podrán sostener cuerpos armados de custodia y vigilancia dentro de los fines atribuidos a su competencia provincial. Sus funciones y características serán determinadas en los decretos de creación.

La Jefatura de los funcionarios que usen armas la ostentará el Presidente de la Corporación.

⁴⁵⁰ LLISSET BORRELL, Francisco. "Los Cuerpos de Policía Provincial." REDA. Enero 1990 pág.. 102

⁴⁵¹ BARCELONA LLOP, Javier. "Policías Locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía". REDA. Nº 95 Julio-Septiembre de 1997 pág.. 374.

Esta regulación de las policías provinciales, cuyo desarrollo hasta ese momento se había hecho en el Reglamento de Funcionarios, encuentra cobertura normativa mediante el R.D. 3046/77 donde se contempla la posibilidad de que previa autorización del Consejo de Ministros, las Corporaciones provinciales podrán crear o suprimir cuerpos de policía provincial para la vigilancia de servicios de su competencia. Las características de esos cuerpos se determinarán en los acuerdos de su creación, guardando analogía en lo posible con la policía municipal.

La inclusión de los cuerpos de policía de índole provincial con los de ámbito municipal en la denominación de Policía Local es evidente a partir de la Ley O. 2/86. Sin embargo se produce por la mayor número de los Cuerpo Municipales frente a los anteriores, un proceso de desconocimiento a pesar de que en el TRRL ya se habla de Policía Local.

De manera parecida se manifiesta Díez Picazo, cuando dice “ Hasta ahora se viene hablando de policía local de manera genérica, pero es preciso aclarar que, a pesar de que es la expresión empleada en las leyes, se trata de policía municipal únicamente. En efecto el otro gran Ente local garantizado en la Constitución, la provincia, carece de funciones de policía y, por ende, de la posibilidad de crear cuerpos de policía.”⁴⁵²

En relación con la previa autorización para crear estos cuerpos Lliset Borrell⁴⁵³ mantiene que después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de Febrero de 1981 en relación con la autonomía local han de entenderse suprimidas las tutelas

⁴⁵² DIEZ-PICAZO, L.M. “La Policía Local” Op. Cit. Pág.. 1447

⁴⁵³ LLISSET BORRELL. Op. cit pág.. 104.

de las Administraciones Locales y por consiguiente, no debe exigirse la autorización previa del Consejo de Ministros. Sería suficiente, por tanto, para la creación de estos cuerpos la decisión, que el Ente Local creyera existe necesidad para el ejercicio de la vigilancia de las competencias que le son propias.

En relación con la situación actual debemos entender que estando en vigor, por decisión expresa de no derogarlo en la LRBRL⁴⁵⁴, el Reglamento de Funcionarios de 1952 existe la posibilidad anterior de crear policías provinciales en base a dicho texto legal.

En la ley O. 2/86 el cambio de la acepción de Policía Local por el de Policía Municipal, no podemos pensar que se ha hecho de forma inconsciente y se debe deducir que al menos esa posibilidad queda abierta.

En contra Barcelona Llop indica que la legislación sobre el régimen local " nada dice acerca de las policías provinciales, ni desde el punto de vista material ni desde el punto de vista orgánico. Es más ya se ha destacado que la LRBRL alude exclusivamente a las Policías Municipales, aunque luego el Texto Refundido altera la terminología"

A juicio de éste autor " .. Y frente a las tesis mantenidas por algún autor, existen argumentos de peso para sostener que la creación de policías provinciales no sólo no está contemplada sino que más bien parece excluida. Amén de toda falta de previsión al respecto en la legislación de régimen local"⁴⁵⁵

⁴⁵⁴ COSCULLUELA MONTANER, Luis. Sobre la no derogación del texto íntegro del Decreto de 30 de Mayo de 1952 vease Legislación de Régimen Local. Cívitas. Madrid 1990 2ª Edición pág. 875.

⁴⁵⁵ BARCELONA LLOP, Javier. OP. Cit. Pág.. 374

Las competencias de estos cuerpos serían las previstas en el art 53 de la Ley O.2/86 ⁴⁵⁶ dado que debe entenderse que los cuerpos armados de los que habla el Título V de la citada ley abarca tanto a unos como a otros.

En relación con el futuro de las policías provinciales no me atrevo a ser muy optimista, pues si las policías municipales, que cuantitativamente tienen más peso, lo tienen muy oscuro en estos momentos, otro tanto puede ocurrir con ellas. Los planteamientos de futuro a nivel policial parecen dirigirse hacia una policía más centralista a pesar de que la realidad puede obligar hacer cambios en otras direcciones.

A propósito de las funciones a ellos encomendadas, tales como vigilancia de sus edificios e instalaciones y protección de sus autoridades, no hay por qué poner inconveniente en la posible existencia de estos cuerpos policiales para satisfacer las necesidades de las Diputaciones en materia de seguridad y vigilancia de acuerdo con las competencias previstas en el art 53. de la Ley 2/86.

El Cuerpo de la Diputación Provincial de Barcelona, que es el único existente, tiene su origen en el grupo de Guardas Forestales que al servicio de la misma se crea en 1930 para cuidar de la vigilancia de su Patrimonio. Estos Guardas Forestales se adscriben a diversos departamentos.

Con motivo de la Guerra Civil desaparecen y es por un Decreto de la Presidencia de la Diputación de 27 de febrero de 1965 por el que se acuerda la reorganización de los antiguos Guardas Forestales pasando a denominarse

⁴⁵⁶ LLISSET BORRELL, plantea que dada la identidad que mantiene el art 173 del TRRL las competencias de ambos cuerpos no pueden ser de otra manera. op. cit pág. 107

Guardas Jurados y se les dota de armas y se somete a un régimen de disciplina y organización jerárquica, dándoles el cometido de la vigilancia del Patrimonio de esta Institución y de acuerdo con el Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 1952 bajo las órdenes del Presidente de la Corporación. Desarrolla el cometido de Jefe del Cuerpo el responsable de los Servicios de Vigilancia y Seguridad.

En el año 1976 (26.08.76) se actualiza el número de miembros ampliándolo y se aprueba un Reglamento nuevo (31.08.76), sin embargo esto no es impedimento para que la propia Diputación independientemente del Cuerpo de Guardas Jurados tome el 27 de Marzo de 1981 el acuerdo de crear el Cuerpo de Guardas Forestales de Parques, sin vinculación jerárquica entre ambos y colaborando entre ellos sólo esporádicamente.

El Cuerpo de Guardas Jurados está sometido a la reglamentación del personal que usan armas, como Policía Provincial y una vez aparecida la Ley 2/86 se les incluye en la misma asociados a las Policías Municipales.

No obstante, teniendo presente la Ley de Bases y lo dispuesto en la LOCFS el 31 de Mayo de 1988, se publica el Reglamento por el que se desarrollan los cometidos y sistema de funcionamiento del Cuerpo de Seguridad de la Diputación de Barcelona.

En el citado texto legal se contempla como es un Cuerpo Armado dependiente de la Corporación Local, Diputación Provincial de Barcelona, cuyo cometido fundamental es la prestación de servicios de custodia y vigilancia dentro del ámbito competencial de la Diputación (art 2) con carácter general y con carácter específico:

- proteger a sus autoridades y funcionarios así como sus edificios instalaciones y bienes.

- vigilar el cumplimiento de la legalidad vigente en materia de conservación y seguridad de las vías de titularidad de la Diputación

- vigilar y proteger los parques naturales y las zonas forestales que pertenecen a la Corporación.

- Prestar auxilio en casos de catástrofe o calamidad pública.

- Rendir honores de acuerdo con la legislación vigente.

- Efectuar diligencias a prevención y cuantas sean necesarias con el fin de evitar la comisión de actos delictivos, perseguir, -introduciendo como novedad- identificar, y detener a los delincuentes en colaboración con las FCS de acuerdo con la L.O. 2/86.

De acuerdo con el art 3 tendrán cuando estén de servicio, el carácter de Agente de la Autoridad y deberán ir de uniforme salvo autorización del Subdelegado del Gobierno.

Se establecen dos escalas, la ejecutiva y la de mando.

El régimen del personal es el normal establecido en los reglamentos de la P.L., siendo el ingreso por oposición libre y el ascenso por concurso oposición en la escala ejecutiva y por concurso en la escala técnica.

Se les obliga a residir en el término de la ciudad de Barcelona.

Sus miembros están acogidos en materia sindical a la Ley 9/87 sobre condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las

Administraciones Públicas y modificada mediante Ley 7/90 de 19 de Julio.⁴⁵⁷

Este colectivo es una manifestación más de un tipo de policía descentralizada cuyo porvenir parece escaso en un concepto de seguridad eminentemente centralista, esto a pesar de que la Constitución entiende que la seguridad es un punto de confluencia de distintas Administraciones y puede ejercerse con la misma eficacia desde la central que desde la más sencilla que es la local.

Sin embargo, las demás policías provinciales prácticamente desaparecen, pues los dependientes de la Diputación de Navarra serán integrados en la Policía Foral y los existentes en el País Vasco, se integrarán en sus respectivos territorios como secciones especializadas de la Ertzaintza, en cada Territorio Histórico.

Sin embargo estos cuerpos policiales provinciales, ninguno de los cuales ha sido suprimido, ni por la LOFCS ni por la LRBRL deben entenderse legalmente existentes, si bien es cierto que su extinción se ha desarrollado por otras vías

⁴⁵⁷ De acuerdo con el art. 2 .1.c) de la Ley 7/97 de 12 de mayo, De Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, modificada por Ley 7/90 de 19 de Julio “Quedan excluidos de la presente Ley

c) Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que se regirán por la Ley Orgánica 2/86 de 13 de Marzo, salvo los Cuerpos de Policía Local, a los que será de aplicación la presente Ley de acuerdo con lo previsto en el art. 52.2 de dicha ley orgánica.”

2 .- LAS POLICÍAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

Son aquellos Cuerpos de Seguridad que dependen de los Ayuntamientos y desde sus orígenes, a mediados del siglo pasado, han tenido una actividad desigual en los distintos municipios, habiéndose dedicado eminentemente a la labor de policía administrativa.

Sus orígenes y sus problemas en su desarrollo han estado indefectiblemente relacionados con los propios del régimen local general. Para comprender mejor estos cuerpos es preciso señalar, el régimen jurídico que lo conforma, sin olvidar, que en esta materia se entrecruzan competencias legislativas de las tres Administraciones.

Desde la publicación de la Ley 2/86 se les aplicó el nombre de Policía Local en la mayoría de los lugares donde no tuviera especial tradición otro nombre como puede ser en Barcelona con el nombre de Guardia Urbana o en Madrid que mantuvieron el término de Municipal.

Por eso el capítulo dedicado a esta clase de cuerpos lo he titulado como policía municipal para diferenciarla de la otra policía que puede existir y depender de las entidades locales como son las policías provinciales.

V.- LA POLICÍA MUNICIPAL Ó LOCAL

Es evidente y fácil de constatar históricamente, la proximidad existente entre la acción policial y el ámbito local “ello se observa inequívocamente en la evolución, a partir del constitucionalismo, de la potestad reglamentaria municipal que, con independencia de sus avatares, siempre ha hecho referencia a la policía urbana y rural”⁴⁵⁸

La Policía Municipal, de acuerdo con Díez-Picazo,⁴⁵⁹ es la encargada de desarrollar la acción administrativa encaminada a la limitación de la libertad de los particulares, mediante el uso de la violencia si fuera preciso, con la finalidad de ejecutar las resoluciones de los órganos de las Corporaciones locales.

La Policía dependiente de los municipios, con su exagerada atomización y sus cuerpos con pocos efectivos, lleva consigo los mismos problemas políticos y jurídicos de toda ordenación de policía: la tensión policía judicial- policía de orden público

Los Ayuntamientos como entidad local que son tienen capacidad para la creación de Cuerpos de Policía propios y participarán al amparo del art 1, 3 de la LOFCS en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos

⁴⁵⁸ BARCELONA LLOP, J. El régimen jurídico de la policía ... Op. Cit. pág. 184

⁴⁵⁹ Díez-Picazo, L.M. “La Policía Local” en MUÑOZ MACHADO (DIRECTOR) Tratado de Dº. Op. Cit. Pág... 1433. La expresión *policía* sólo adquiere su significado restringido actual de actividad de represión a partir de la limitación de cometidos - justicia, defensa, orden público- a que es sometido el Estado liberal”.

en esta Ley además de lo dispuesto en la LRBRL y demás normas de desarrollo.

La policía local, a pesar de ser la manifestación policial más antigua, ha sufrido en España las mismas vicisitudes y pretericiones que el régimen local en general, reproduciendo a escala reducida, no sólo los grandes problemas políticos y jurídicos de toda ordenación de la policía, expuestos anteriormente como son: la tensión policía judicial-policía de orden público, sino también la diferencia entre policía general y policías especiales, así como el debate sobre la unidad o pluralidad, y en su caso, sobre el carácter militar de los cuerpos policiales.

Estas cuestiones se ponen de manifiesto cuando se pretende analizar el régimen jurídico de la policía local. Esta normativa aplicable a las policías locales, tiene sus orígenes en las normas emanadas del Estado, en las de las Comunidades Autónomas, y en las propias de las Corporaciones Locales.⁴⁶⁰

1.- DESARROLLO DE SU ORDENAMIENTO JURÍDICO Y RÉGIMEN ESTATUTARIO DE SU PERSONAL.

A pesar de que el mantenimiento de la seguridad es una función administrativa, no es extraño que se contemplen ciertas peculiaridades en la actuación de los funcionarios encargados de ella. Este hecho permite diferenciar

⁴⁶⁰ DIEZ-PICAZO, L.M. "La policía Local". En MUÑOZ MACHADO TRATADO... Op. Cit. Pág... 1434

entre policía de seguridad y policía administrativa⁴⁶¹

El referido examen del régimen jurídico de la policía local requiere esclarecer cuáles son las normas que lo conforman, ya que, como he manifestado anteriormente, tanto en esta materia como en las demás en general, el Derecho Local es bifronte y a las competencias legislativas del Estado y las Comunidades Autónomas, se deben sumar las propias potestades normativas de las Corporaciones locales.

La consideración del marco jurídico de la Policía local, como organización, presenta una peculiaridad previa que debe ser resaltada. Por un lado, implica una delimitación de las materias a abordar que versarán sobre competencias, organización, medios materiales y medios presupuestarios. Pero por otro lado, no puede olvidarse que está por constituirse uno de los criterios, quizás el más extendido, como es la definición de su propio marco institucional. En el plano normativo, el grupo regulador de la Policía Local tiene tres puntos inexcusables de referencia: La Constitución, la LOFCS, la legislación autonómica y la ordenación local⁴⁶²

Los Cuerpos de la Policía Local, de acuerdo con el art. 52 de la LOFCS, son Institutos Armados de carácter civil, jerarquizados, que se rigen por los principios generales de actuación que esta Ley establece para todos los Cuerpos de Seguridad con las peculiaridades que se deriven de la legislación que sobre esta

⁴⁶¹ BARCELONA LLOP, J. El régimen jurídico de la policía de seguridad. Op. Cit. Pág.. 165

⁴⁶² ASIS ROIG, Agustín. "Marco Institucional de la Policía Local." Libro Blanco de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid. 1998 Ponencia nº 1 pág.. 14

materia aprueben las Comunidades Autónomas y normas que, en el ámbito de su competencia dicten los Ayuntamientos.

El art. 104 de la C.E. establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen por objetivo proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas y garantizar la Seguridad Ciudadana determinando incluso que mediante una ley orgánica se establecerán:

- Sus funciones
- Los Principios básicos de actuación
- Su Estatuto.

En el art. 149, 1. 29. se contempla que entre las competencias exclusivas del Estado está la de Seguridad Pública -no sólo la Seguridad Ciudadana- sin perjuicio de la posibilidad de que las Comunidades creen su propia policía de acuerdo con:

- Los Estatutos
- En el marco de una ley orgánica.

El art 148, 1. 22 en relación con la competencia de las CC. AA. dice que éstas podrán asumir:

- La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones
- La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales de acuerdo con una ley orgánica.

Esa ley orgánica exigida por la Constitución forma parte integrante del denominado "Bloque de Constitucionalidad" de acuerdo entre otras con las sentencias 23 y 24 de Mayo de 1981 del T.C. y el propio Preámbulo de la Ley

Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ⁴⁶³ de 13 de Marzo de 1986 contempla:

Que sobre la base de la práctica indivisibilidad de la seguridad pública se establece el principio de cooperación recíproca y de coordinación orgánica. Lo que supone el reconocimiento de una serie de principios muy importantes como es la admisión de la Policía Local como un Cuerpo de Seguridad más.

De esa Ley se deduce que los Cuerpos de Policía de los Ayuntamientos son parte de las Fuerzas de Seguridad previstas en el Art. 104 de la C.E. y que en relación con las otras entidades policiales se establece el principio de colaboración recíproca y que con los demás, tanto ciudadanos como Instituciones del Estado, se señala la obligación de colaborar con ellos en la averiguación de los delitos -que por su competencia les toque investigar-.⁴⁶⁴

Igualmente se establece que tendrán los mismos Principios Básicos de actuación que todas las FCS, aspecto ya tratado anteriormente, tanto en el régimen de deberes de sus miembros como de sus derechos, así como de las obligaciones que tienen las Administraciones para con ellos.

El régimen legal al que están sometidos estos cuerpos se complementa con las disposiciones que de acuerdo con el art. 39 establezcan las CC. AA. para coordinar la actuación de las Policías Locales que existan en su territorio.

⁴⁶³ Preámbulo de la Ley O. 2/ 86 parte IV.

⁴⁶⁴ CUEVA COBO, Ángel. Reflexiones sobre la Policía Local. Libro en preparación que el autor me ha dejado consultar. Pág.. 56 “ La intervención en (la prevención y persecución) de los delitos es obligada para cualquier policía. De tal forma que tiene siempre que hacerlo inmediatamente que tenga conocimiento de ello. Sea el tipo de delito que sea. Otra cosa es que su intervención esté regida en determinados casos por el principio de “especialización”.

El desarrollo normativo que las distintas Comunidades Autónomas ha efectuado será objeto de estudio en el siguiente capítulo, sin embargo, como ha habido ciertas manifestaciones sobre la inadecuación de las Leyes de Coordinación para regular el Régimen estatutario de los funcionarios incluidos en estos cuerpos, es por lo que me atrevo a proponer algunas consideraciones:

La propia Constitución en el art 104, 2 dice que en esa Ley Orgánica se regulará entre otras cosas los "estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" lo que a mi entender da la posibilidad en esa disposición de establecer lo relativo al régimen estatutario profesional de este colectivo al margen de lo dispuesto en la Ley 30/84.

El carácter de competencia exclusiva del Estado del art 149, 18,⁴⁶⁵ en ningún momento se ve alterado, ya que es la propia legislación del Estado la que lo regula. Igualmente en este artículo de la Constitución se reconoce la posibilidad de "especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas"

La Ley 2/86 cuando habla de lo que contendrá la coordinación de las CC. AA dispone que mediante estas normas:

- Se establecerán normas marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policía Local.
- Propiciarán la homogeneización de los distintos cuerpos de Policía Local en

⁴⁶⁵ De acuerdo con el art. 149, 1. 18. De la C.E. Son competencias exclusivas del Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios ... sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas;

materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de estos, uniformidad y retribuciones.

- Fijarán los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales.

- Coordinarán la formación profesional de estos cuerpos creando centros de formación.

Estas disposiciones para el desarrollo de la coordinación deberán ajustarse en materia de personal a lo dispuesto en la Ley 30/84 básicamente y especialmente en lo previsto en el art 1, 3.

En caso de que las normas de CC. AA. se opusieran frontalmente al Régimen General Estatutario podría considerarse el planteamiento de inconstitucionalidad, sin embargo, los Reglamentos que desarrollan determinados artículos no deben impedir que, respetando los principios del citado régimen, y de acuerdo con las peculiaridades de estos cuerpos siempre que no vayan contra las Leyes, tengan un desarrollo que de respuesta a dichas peculiaridades que ellos tienen.⁴⁶⁶

Así el Real Decreto 33/86 por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios no puede impedir que el Régimen disciplinario de Policía Local se vea sustancialmente modificado en las leyes de coordinación, pero si contemple esas diferencias. Igualmente no se puede negar que mediante Ley de

⁴⁶⁶ PARADA VAZQUEZ, Ramón. Prólogo en DOMÍNGUEZ BERRUETA DE JUAN y OTROS Constitución, Policía y Fuerzas Armadas pág. 19 “Son las armas que portan militares y policías los que determinan ese régimen; un régimen jurídico severo y común para todos ellos, máxime en un país en que al ciudadano común se le niega el derecho de autodefensa armada, de la que sólo disfrutaban los que pueden pagar las altas tarifas de las empresas de seguridad.”

Comunidad Autónoma y dentro del ámbito de su competencia se establezcan tipos de determinados ilícitos administrativos para los funcionarios de Policía Local.

En relación con la posibilidad de regular desde las Comunidades Autónomas el Régimen estatutario del personal debe tenerse en cuenta la disposición transitoria tercera de la Ley RBRL 7/85 que establece que "El Personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de Bomberos, gozará de un estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Sic).

Igualmente en el art 172 del Texto Refundido, al hablar de la Subescala de Servicios Especiales entre los que están incluidas la Policía Local y sus auxiliares, dice de ellos que tendrán unas normas específicas de aplicación.

Así mismo el R. D. 861/86 de 25 de Abril por el que se establece el Régimen de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Local en la parte que supone transcripción de los artículos de la Ley 30/84 considerados como parte del Estatuto de Los Funcionarios previsto en la C.E., debe considerarse la posibilidad de que pueda ser modificado por legislación de CC. AA. , especialmente cuando tengan competencias en Materia de Función Pública. Sin embargo en la parte que se regula el nombre de los miembros que pertenecen a cada grupo y el nivel máximo de cada grupo al no tener la condición de estatutario no hay a mi juicio inconveniente en que por Leyes de Coordinación de las Comunidades Autónomas se pueda modificar el nivel para cada puesto de trabajo y la propia escala.⁴⁶⁷

⁴⁶⁷ BARCELONA LLOP, J El régimen jurídico ... Op. Cit. Pág.. 167 "El empleo del plural en el art. 104. 2 de la Constitución puede provocar ciertos equívocos, aflorando la duda en torno

Sin embargo, no pueden hacer los Ayuntamientos estas modificaciones, pues están sujetos a lo dispuesto en las leyes de Coordinación y deben someterse a lo establecido en las mismas.

De todo ello se puede deducir que el régimen estatutario del personal del art. 1. 3 de la ley 30/84 marca normas generales y que las distintas Administraciones en el ámbito de sus competencias pueden desarrollar éstas, siempre que no suponga abierta oposición al contenido de las mismas. Especialmente estarían previstas las posibilidades de modificaciones siempre que se tratara de contemplar las peculiaridades de los Cuerpos de Policía.

a si esos estatutos de la policía de seguridad significaban lo mismo que el estatuto de los funcionarios públicos en tanto que definitorio de un régimen jurídico determinado. A mi juicio, la respuesta afirmativa se impone al observar que de la lectura del Preámbulo de la LOFCS se desprende con claridad que aquellos estatutos remite a un contenido coincidente con el propio del régimen estatutario de los funcionarios.” Sin embargo el legislador dadas las peculiaridades de este servicio, contempló siempre que debía tener ciertas características excepcionales. Así prohibió el derecho de huelga y fué más restrictivo con estos funcionarios que con los del régimen general.”

2.- EXCURSUS SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

A. - Cuestiones Generales

La autonomía de los Entes locales es un mandato constitucional y para que sea una realidad se necesita la existencia de una serie de requisitos entre los que deben figurar inexcusablemente:

- Capacidad normativa
- Capacidad económica y de gestión
- Posibilidad de ejecutar mediante la fuerza coactiva, si fuera necesario, sus resoluciones y normas.⁴⁶⁸

Por ello, para entender el lugar que ocupan las policías locales en la seguridad pública, especialmente en estos últimos años, es imprescindible que tengamos claro que es necesario por parte de cada una de las Administraciones disponer de un Cuerpo de Seguridad que haga cumplir las normas emanadas de esa autoridad. Hecho sin el cual se puede hablar difícilmente de autonomía.⁴⁶⁹

⁴⁶⁸ DIEZ - PICAZO, L.M. "La Policía Local" en MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal ... Op. Cit. Pág. 1433.

⁴⁶⁹ BALLBÉ MALLOL, Manuel " Diez años de Seguridad y policía autonómicas" Autonomías nº 12 año 1990 Diciembre pág 114 " La Constitución y los Estatutos de autonomía han establecido una distribución de competencias a la que queda sometido el posterior desarrollo legal y reglamentario. El ejercicio de las Competencias por la Comunidad Autónoma tiene efectos, como es obvio, en sus ciudadanos. En los supuestos de transgresión, la Administración autonómica está obligada a hacer cumplir la normativa y, por tanto, a ejercer

Nadie puede dudar en estos momentos de que la Administración local y concretamente los Ayuntamientos, son una de las partes de la Administración en los que se han operado cambios más importantes y donde se ha notado de manera muy significativa la transformación política operada en los últimos años. Transformación que ha consistido, fundamentalmente, en el acercamiento de esta Administración al ciudadano y la respuesta de ellos demandando más y mejores servicios.⁴⁷⁰

Este intento por resolver, desde esa Administración los problemas y demandas que ellos plantean, no ha estado exento de errores, muchos de ellos se han cometido en aras de la propia "autonomía municipal".

La autonomía municipal ha supuesto un innegable avance, pero con una doble vertiente: por un lado ha conseguido llegar donde no se pensó podía llegar la actividad del Estado, por otro lado, esa misma autonomía ha generado dificultades de control en diversas áreas. Una de ellas en el aspecto financiero.

Los Ayuntamientos han sido durante muchos años el único campo de la vida

una actividad de coacción que, en muchos casos, no será únicamente de policía administrativa sino también de policía judicial.

La actividad de policía judicial se convierte, así, en una función inherente al ejercicio efectivo por parte de la comunidad autónoma de cualquiera de sus competencias porque, de lo contrario, al infractor de la normativa autonómica no podría ser perseguido por la Administración autonómica, y ésta debería limitarse a pedir ayuda a otra administración y a otra policía, es decir, a la administración policial y gubernativa del Estado"

⁴⁷⁰ SALA SÁNCHEZ, Pascual. En BANDRÉS SÁNCHEZ CRUZAT La autonomía local. Análisis Jurisprudencial. (Prólogo) Marcial Pons. Madrid 1998 pág. 7 "Al fin y a la postre, el municipio ha constituido desde siempre, el ámbito más indicado de participación ciudadana en los asuntos públicos e igualmente el primer nivel o estadio en que se articula el poder político. El tema se inscribe en las mejores tradiciones europeas del municipalismo, incluida la de considerar los municipios y ciudades como principal manifestación de la libertad política frente a los poderes centrales anteriores a la aparición del Estado Constitucional"

oficial del país que podía ser objeto de crítica. Si nos asomamos a la prensa de los años de la censura, solamente se permitía ser crítico con la actividad política municipal. Sin embargo, la simplicidad de la vida política de ese momento, hace que esa crítica a la administración municipal careciera de relevancia.⁴⁷¹

Todo esto hizo que la política del país estuviera prácticamente al margen de los municipios y que éstos, encorsetados en una normativa muy tutelante, dieran pocas satisfacciones a la vida de los ciudadanos.⁴⁷²

El régimen del General Franco, en contra de lo que ocurría en los países democráticos, se esforzó por reducir la actividad municipal, manifestando hacia ella bastante desconfianza.⁴⁷³

Sin embargo, la realidad es que cuando el ciudadano se encuentra incómodo, se dirige a la Administración que tiene más cercana pidiéndole resuelva su problema. De ahí, y siguiendo este planteamiento, es por lo que la Constitución, en línea con lo que era la tradición municipalista de este país, consagra como uno de

⁴⁷¹ LEGUINA VILLA, J. "La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local" Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, N° 227 Julio-Septiembre 1985 "Estamos en efecto, demasiado acostumbrados a la insignificancia de nuestros entes locales frente al todopoderoso Estado; nuestros hábitos mentales, la forma que tenemos de ver las cosas -la cosa pública en este caso-, están tan condicionados por la centralización uniformadora, heredada del pasado remoto y reciente, que nos resulta casi imposible imaginar un sistema de organización territorial del poder político y de las estructuras administrativas en el que los Entes Locales dejen de ser simples apéndices marginales y subordinados del aparato del Estado central.

⁴⁷² SOSA WAGNER, F. "Los Principios del nuevo Régimen Local En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal, Cívitas. 1988. Pág... 101

⁴⁷³ SOSA WAGNER, F. "La autonomía Local" Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, N° 239 Julio-Septiembre 1988 pág 1360 "Con la generación de los cincuenta el régimen municipal sigue siendo un problema político nacional, pero, conscientes de la imposibilidad de alterarlo, alojado como estaba en el marco de un Estado autoritario."

los principios de la misma la autonomía municipal.⁴⁷⁴

La autonomía es esa garantía que el legislador debe respetar y supone el derecho de la Comunidad Local a participar a través de los órganos propios en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañan, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y los supralocales en el contexto de tales asuntos o materias.⁴⁷⁵

El principio de autonomía municipal está enfocado para conseguir la gestión de los propios intereses, es decir, los de los miembros que integran estos municipio, por eso la actividad de los Entes Locales se debe manifestar más en una actividad próxima al ciudadano, más ágil y flexible y con una dimensión eminentemente social.⁴⁷⁶ Para conseguir esa autonomía, no nos engañemos, debe existir en primer

⁴⁷⁴ PAREJO ALFONSO, L. La potestad normativa Legal Marcial Pons Madrid 1998 pág. 18 " La renovación constitucional del "modelo" de Administración local no ha logrado aún desplegar todas sus potencialidades, distando mucho dicho modelo no ya de ser efectivo en la práctica, sino incluso de estar correctamente definido como tal."

⁴⁷⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano. "La potestad de organización de la Administración Local." Documentación Administrativa. Nº 228 Octubre -Diciembre 1991 pág.. 14.

PAREJO ALFONSO, L. La potestad normativa Local Marcial Pons. Madrid 1998 pág. 12 " La determinación que la Constitución hace de la Administración local representa una clara "ruptura" con el modelo preconstitucional. A propósito del alcance del autogobierno local debe tenerse presente el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 23 de Febrero de 1995, donde se expone lo siguiente: " En efecto, lo que diferencia a la democracia de otras fórmulas de organización política y de sus consecuencias jurídicas es el respeto a la espontaneidad social que se expresa a través de una diversidad de cauces . La vigente Constitución de 1978 responde a ésta idea al consagrar como valor superior el pluralismo (art.1.1 CE), categoría que no se agota en la pluralidad de partidos políticos (art.6 CE), sino en la distribución del poder territorial (arts. 2.137) y en la diversidad de las organizaciones sociales (arts, 7.36. 52)."

⁴⁷⁶ SAVIGNY, J El Estado contra los municipios IEAL Madrid 1978 pág 49 " La autonomía local es el grado de libertad de decisión permitido a los ciudadanos para la administración de las comunidades territoriales que aquellos constituyen naturalmente entre sí.

En la actividad se admite que el grado de autonomía de las colectividades locales constituye uno de los sistemas de medida de las libertades públicas."

lugar la suficiente capacidad económica⁴⁷⁷ para gestionar y responder a los problemas que se planteen y segundo una fuerza coactiva que haga cumplir las normas que regulan esa vida municipal. La dependencia económica inhabilita para cualquier planteamiento autónomo.

Sin embargo en estos últimos años nos hemos encontrado con administradores municipales que han actuado como si las arcas no tuvieran fondo, organizando actividades diversas con tal generosidad que han llevado a los Ayuntamientos a situaciones financieras críticas.

A pesar de las pegas que se puedan plantear en el desarrollo histórico, lo que sí se puede confirmar de lo anteriormente expuesto, es que los Ayuntamientos, como administración más próxima al ciudadano, han desarrollado en los últimos años una actividad y capacidad de gestión muchas veces por encima de las posibilidades y de sus propios medios materiales y personales

Todo ello se ha plasmado en el interés que los municipios han demostrado por intentar dar respuesta a los ciudadanos. Los municipios son la parte del Estado en la que más se ha notado el cambio democrático y estos entes han sido los que más se han transformado con la llegada de la democracia.⁴⁷⁸

Sin embargo no todo ha sido un camino de rosas y los Ayuntamientos

⁴⁷⁷ ARAGONÉS BELTRÁN, Emilio. "La interpretación judicial de la autonomía local" en La autonomía local. Análisis jurisprudencial. Op. Cit. pág. 102 "La Carta Europea de Autonomía Local no contiene un concepto de esta potestad tributaria, sino la cosagración de tres derechos concretos en su art. 9 a) del siguiente tenor: 1. La entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias"

⁴⁷⁸ FERNÁNDEZ FARRERES Germán. "La potestad local de autoorganización: contenido y límites." En MUÑOZ MACHADO Tratado de Dº .. Op. Cit. Pág... 740.

que han sido los pioneros del Estado democrático, han planteado bastantes problemas en su funcionamiento.

En cuanto a la autonomía municipal a veces se hacen realidad las palabras de Martín Retortillo " pura entelequia, auténtica abstracción, vivificada más por deseos y justas aspiraciones que por realidades efectivamente operantes"⁴⁷⁹

Los problemas de los Ayuntamientos aparecen con más fuerza cuando se van apagando las utopías y empiezan a aparecer importantes deudas.

La penuria y la imposibilidad económica para satisfacer las demandas de los ciudadanos ha generado una sensación de frustración en los municipios, especialmente en los más modestos, que ha dado lugar a su inhibición en la prestación de determinados servicios. Hay Municipios que al desarrollarse las manifestaciones de insatisfacción por la crisis económica y financiera de los Ayuntamientos, empiezan a preocuparse cada día más por aumentar sus ingresos, sin que esto vaya acompañado, a la vez, de un esfuerzo por rebajar los gastos, especialmente los innecesarios, lo que repercute evidentemente en la calidad de los servicios.

No obstante, el problema de la Administración local no es sólo económico, sino que es fruto de esas enormes disfunciones, que conducen a la paradoja de que muchos responsables políticos se nieguen a gestionar en común con otros municipios, formando entidades supramunicipales que supone buscar

⁴⁷⁹ MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián "La actuación de las Corporaciones locales". REDA nº 42 año 1984 pág. 345.

cuaces de eficacia, lo que no son capaces de resolver ellos solos.⁴⁸⁰

Esta negativa por parte de algunos representantes municipales a la creación de entidades de ámbito supramunicipal, y las pegas que se ponen desde el Estado, para que sean una realidad, suponen una seria traba a la solución de problemas graves e inaplazables.

Para fomentar esta cooperación ha sido infructuoso el esfuerzo que han hecho las Comunidades Autónomas, Diputaciones e incluso el Estado. En muchos casos los municipios, desoyen incluso hasta las propias incentivaciones económicas.

De esta experiencia, a todas luces desagradable, podemos sacar la conclusión de que a veces en los municipios, amparados en la autonomía municipal, se ha dado un espíritu de independencia y autosuficiencia, que ha ido en detrimento del gasto público y la igualdad y la solidaridad entre los ciudadanos, así como la correcta prestación de los servicios.

Para los defensores de las tesis centralistas, determinadas aberraciones en torno al concepto de autonomía municipal, les ha confirmado en la idea de que ésta es sinónimo de enfrentamiento con las otras Administraciones,

⁴⁸⁰ LEGUINA VILLA, J. "La autonomía de Municipios y Provincias en la Nueva Ley ... Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica n° 227 Op. Cit. Pág. 434 " La autonomía local es el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de intereses, pero el aseguramiento concreto de tal derecho de autogobierno local es misión en cada caso de la legislación del estado y de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, los cuales al fijar el régimen jurídico de cada materia, habrán de atribuir a los Entes Locales las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local."

y con el resto de los municipios. Nada más lejos de nuestra Constitución que este hecho pueda suponer oposición y disfunción entre Administraciones.⁴⁸¹

Frente a estos planteamientos centralistas, y como reacción lógica a ellos, se ha pretendido identificar autonomía con independencia, lo que rompería uno de los aspectos más importantes de la necesaria unidad política del Estado.⁴⁸²

El concepto de autonomía local es susceptible de asumir significados positivos e integradores que entre nosotros quizá se conocen poco. Para algunos la legislación publicada después de la Constitución, Ley de Bases y el Texto refundido, y en el aspecto económico la Ley de Haciendas Locales, supone poner fin al debate de la autonomía municipal, sin embargo se podría decir que el problema no ha hecho sino empezar y para desentrañarlo en sus justos términos es necesario comenzar a trabajar desde distintos puntos de vista.

La autonomía es eminentemente dinámica y de acuerdo con Sánchez Morón " hoy y aquí lo que prescribe la Ley de bases y lo que importa es la exégesis de preceptos legales concretos"⁴⁸³, respecto de los cuales ha de hacerse una interpretación abierta .

⁴⁸¹ NIETO GARRIDO, Eva. "El Consorcio como instrumento de cooperación Administrativa." Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, nº 270, Abril-Junio 1996 pág 327 - 362 pág. 339.

⁴⁸² PAREJO ALFONSO, Luciano. " La Posición Constitucional de los entes Locales en la organización territorial del Estado" Informe P i j Sunver sobre Comunidades Autónomas Año 1994 pág-723-741 pág. 739 "Justamente uno de los aspectos más sobresalientes de la unidad política del Estado así entendida es el territorial, que demanda un constantemente renovado equilibrio entre las exigencias de un único Estado y de la diversidad de comunidades territoriales dotadas de capacidad de opción con contenido político y, por tanto, una actuación sinérgica cara a un resultado de conjunto coherente, no obstante provenir de poderes separados y distintos."

⁴⁸³ SÁNCHEZ MORÓN , Miguel. La autonomía Local. Cívitas. Madrid 1990 pág. 23.

B.- La Autonomía en el modelo Constitucional Español y conclusiones que de ella se deducen:

En España se ha pasado de los ayuntamientos del período franquista,⁴⁸⁴ carentes de iniciativa y de toda representatividad real, que se consideraban administraciones marginales que eran gestorías de los negocios urbanísticos de la localidad, a entidades que pretenden resolver a los ciudadanos todos los problemas que tienen.⁴⁸⁵

El concepto de autonomía de los municipios, después de la Constitución (artículos 137 y 140 de la C. E.),⁴⁸⁶ se concibe como capacidad para gestionar sus

⁴⁸⁴ SOSA WAGNER, Francisco "La autonomía local" Revista Española de Administración Local y Autonómica, N° 239 Julio-Septiembre 1988. Pág- 1351-1361. Pág. 1360 " Para la generación de los cincuenta el régimen municipal sigue siendo una gran problema político nacional, pero, conscientes de la imposibilidad de alterarlo, alojado como estaba en el marco de un estado autoritario y rígido- más bien yerto, como el tiempo se encargaría de demostrar-, los juristas de la época se ocuparon de poner a punto, con rigor y brillantez, técnicas jurídicas bien precisas y definidas. Sólo que lo sostenido del empeño se correspondía con la sostenida indiferencia del poder político. Nunca como en este período, de denso y basto centralismo, se ha escrito tanto sobre la descentralización. Prácticamente no hay autor de cierta seriedad que no se haya enfrentado en algún momento con estos asuntos. Especial influjo tiene la obra de GARCÍA DE ENTERRÍA, La Administración española (Madrid 1961) que contiene una reflexión especialmente lúcida sobre los problemas organizativos de nuestras Administraciones públicas.

⁴⁸⁵ NIETO, Alejandro. "De la República a la Democracia: La Administración española del franquismo". Revista Española de Derecho Administrativo n° 15 año 1979 pág.. 582.

⁴⁸⁶ BANDRÉS SÁNCHEZ CRUZAT, José Manuel. "La autonomía Local en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En La Autonomía Local. Análisis Jurisprudencial Op. Cit. Pág. "Y reflejan estos preceptos constitucionales la incorporación a la Constitución de una de las decisiones más relevantes configuradora de un modelo de Estado de no mera descentralización, de real distribución del poder político, que rompe con la tradición constitucional de institucionalizar los Ayuntamientos como meros agentes subalternos o delegados del poder ejecutivo, al significarlos como poderes públicos independientes dotados

propios intereses, lo que supone una independencia frente al poder político y al burocrático del Estado.⁴⁸⁷

Sin embargo, la autonomía local es algo más que la ausencia de control, es además descentralización administrativa. Sin embargo en la Constitución no aparece un modelo acabado de administración local.

La Constitución no detalla el modelo de administración local, se limita a establecer algunos principios y reglas esenciales, que tienen valor jurídico positivo y de los que los tribunales han sabido extraer numerosas consecuencias concretas.⁴⁸⁸

de autonomía.”

⁴⁸⁷ LEGUINA VILLA, J. “La autonomía municipal y prov. ” Op. Cit. pág. 433 “ mientras las Comunidades Autónomas saben ya cuántas y cuáles son las competencias que puede ejercer como propias desde la entrada en vigor de los Estatutos y la Culminación del proceso de transferencias de servicios. Por el contrario, las Entidades locales han de esperar a que el legislador ordinario -estatal o autoómico- vaya definiendo paulatinamente el alcance de su autonomía caso por caso, es decir en cada uno de los sectores, de las materias o de las actividades en que estén involucrados intereses locales. Y ello porque el T.C. ha declarado que la autonomía que la norma fundamental reconoce a Municipios y Provincias no asegura tanto “un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas” sino que debe ser entendida más bien como una disponibilidad de derecho general de aquellas colectividades a participar en su propia organización.”

PAREJO ALFONSO L. “L posición institucional de los Entes Locales en la Organización territorial del Estado” Informe Pi i Sunyer año 1994 págs 722-741 pág 723 “ Es cierto desde luego que-precisamente en la Sentencia antes citada- (la de 21 de Julio de 1981) el Tribunal Constitucional aportó tempranamente un factor esencial de clarificación de la posición de la instancia local en la estructura del Estado, al interpretar la escasa -pero directa- regulación constitucional de dicha instancia como garantía constitucional, es decir, como protección específica y consistente dispensada por el poder constituyente a las organizaciones administrativas locales frente a los restantes poderes constituidos (en particular el legislador, porque la autonomía local se define constitucionalmente, de forma implícita, como autogobierno en el marco de la Ley ordinaria), precisamente por la condición de elementos arquitecturales del orden constitucional atribuida y reconocida a tales organizaciones.”

⁴⁸⁸ MARTÍN MATEO, R. “La garantía constitucional de las autonomías locales”, REVL nº 208 año 1980 pág.. 325.

Para comprender y entender el tratamiento que la Constitución da a la autonomía local hay que hacer una amplia síntesis entre lo que ella se dice, las interpretaciones jurisprudenciales que ha hecho el Tribunal Constitucional, el desarrollo legislativo en esta materia y lo que los Estatutos de Autonomía contemplan en esta materia .

Así en el art 137 de la CE se dice de forma inequívoca que la autonomía no es un principio abstracto para hacer especulaciones teóricas, sino que está encauzada para la gestión de sus propios intereses, que son los de los miembros que los integran, es decir, la autonomía está dada para conseguir un mejor servicio a los propios componentes de esas agrupaciones vecinales. No es posible eliminar a los Ayuntamientos, como parte implicada en los principios que cita el art. 138 1. de la C.E. donde se dice que el Estado velará por el establecimiento de un equilibrio adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español.

Sin embargo, el precepto eminentemente municipalista y que deja claro sin lugar a dudas en que consiste la autonomía es el art 140 de la CE que atribuye a los municipios "personalidad jurídica plena". Es pues un hecho claro y tajante el que nuestra Constitución declare como principio básico dentro de la organización territorial del Estado las entidades locales, que tendrán capacidad de autogobierno para el desarrollo de sus intereses y de los vecinos que los componen.⁴⁸⁹

⁴⁸⁹ PAREJO ALFONSO,L. "La potestad de autorga.." Op. Cit. Pág... 14 "El concepto cualitativo de autonomía que consagra, así, la Constitución pone en primer término la dimensión organizativa, pues con la garantía de dicha autonomía de lo que se trata es de asegurar la existencia y el funcionamiento de centros de decisión dotados de una economía y una lógica propias, cifradas en el principio de la gestión de los correspondientes intereses bajo la propia responsabilidad"

Tampoco se preocupa la Constitución de delimitar expresamente las competencias que deben tener los Ayuntamientos, lo mismo que diferencia en el Art. 149 competencias atribuibles al Estado y las de las CC.AA. arts. 148 y 151.

Sin embargo si que existen en la misma Constitución cometidos y atribuciones que se les encomienda a los municipios:

- Gestión de sus propios intereses (art. 137)
- Elección del gobierno y capacidad jurídica plena (art. 140)
- Posibilidad de establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las Leyes. (art 133. 2)
- Suficiencia financiera para el desempeño de sus funciones.(142)
- Necesidad de Ley para adjudicarle competencias. (art 142)

Todo esto hace que nos encontremos con un problema cuando hablamos de autonomía, como es la imprecisión del término, lo que nos lleva a la dificultad de concretar cual es el alcance que dió al mismo el constituyente, tal como indica L. Parejo⁴⁹⁰

Luis Ortega manifiesta que es evidente que tanto el ordenamiento estatal como el autonómico son ordenamientos superiores y, como tales, prevalentes en relación con el ordenamiento local, pero lo que si debe quedar claro es que la concepción misma del Gobierno local, como ordenamiento jurídico, no puede ser eliminada por ninguna de las instancias superiores, por ninguna de las demás

⁴⁹⁰ PAREJO ALFONSO, L. "La autonomía Local", Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica N°229 año 1986 pág.. 10

soberanías constituidas. Pudiendo las competencias de los Entes locales ser desarrolladas por el poder normativo correspondiente propio dentro de su ámbito de atribuciones.⁴⁹¹

De la Constitución se puede extraer que la autonomía local no es mera autonomía administrativa y que por lo tanto también es autonomía política⁴⁹² y que

⁴⁹¹ ORTEGA Luis. El Régimen Constitucional de las Competencias locales INAP. Madrid 1988 pág. 22.

⁴⁹² SALA SÁNCHEZ, Pascual. En BANDRÉS SANCHEZ CRUZAT, J.M. y OTROS La autonomía local análisis jurisprudencial (Prólogo) Marcial Pons Madrid 1998. Pág 8 " La autonomía municipal no tiene sólo naturaleza administrativa, como tradicionalmente se ha entendido. La tiene también política en cuanto la Constitución reconoce a los municipios un ámbito propio de poder y un también propio gobierno democrático donde está representada la voluntad de los ciudadanos y donde pueden hacerse efectivos auténticos supuestos de responsabilidad política. Inclusive la propia garantía institucional de la autonomía, que conforme se ha visto antes, explícitamente otorga la Constitución a los municipios frente al Estado e igualmente frente a las Comunidades Autónomas es una garantía política.

ORTEGA, Luis. El régimen Constitucional.... Op. Cit. pág. 24 "La conjunción de la autonomía con el pluralismo político hace que el ente local pueda expresar su propia orientación política en los asuntos de sus competencia. De la propia Constitución se extrae que la autonomía local no es mera autonomía administrativa, sino que -dentro de su ámbito- también es autonomía política." Todo ello en base a:

- Los Ayuntamientos deben responder en elecciones libres de su gestión ante los vecinos del municipio.
- Porque esa autonomía permite la expresión de las distintas opciones políticas que concurren al gobierno municipal.
- Que también comprende la potestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias.
- La existencia de una competencia exclusiva y decisoria a favor de un ente u órgano determinado configura a éste en una situación de autonomía ...incompatible con un sistema indiscriminado de tutela administrativa.

GARCIA MORILLO, J. La configuración constitucional de la autonomía local. Marcial Pons , Madrid 1988 pág 28 "En fin, parece que cualquier discusión al respecto debe ceder cuando el Tribunal Constitucional ha señalado que " es evidente que uno de los aspectos esenciales del modelo de autonomía local garantizado en todo el Estado atañe al funcionamiento democrático de los órganos de gobierno de las Corporaciones locales y, dentro de él en concreto, a lo que afecta al quorum y mayorías necesarias para la adopción de acuerdos de los órganos colegiados superiores, ya que los preceptos relativos a estas cuestiones definen precisamente un modelo de democracia local"(STC 33/1993) difícilmente podría buscarse, y encontrarse, una definición más nítida de carácter político de la autonomía municipal"

es fundamentalmente posibilidad de libre elección en el ejercicio de sus competencias. Es pues realización de un poder que no está sometido sino al principio de legalidad, sin dependencia de directivas o instrucciones estatales. La autonomía es incompatible con la tutela administrativa. Sin embargo como manifiesta la STC de 2 de Febrero de 1981, el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entiende el T.C. que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado o de otras entidades territoriales.

A pesar de que el concepto de autonomía para la gestión de sus propios intereses es también bastante abstracto, sin embargo, lo que no se puede discutir es el reconocimiento de que tales intereses existen. Hay autores para quienes la omisión de esos intereses es un reflejo del poco interés de la Constitución en ellos, y que se puede resumir en un acto de pura cortesía.⁴⁹³

Para Leguina la Constitución ha devuelto a las entidades locales una situación de auténticos entes de gobierno local que han de satisfacer, por igual las exigencias políticas de cada comunidad vecinal y la eficaz prestación de los servicios públicos.⁴⁹⁴

⁴⁹³ ARIAS SENOSEAÍN M. Constitución y Administración Local Madrid 1978 UNED pág.. 282.

⁴⁹⁴ LEGUINA VILLA J. "Gobierno Municipal y Estado autonómico." R.A.P. n1 100-102 año 1983 pág. 2189

De la misma manera se expresa éste autor en ALa autonomía de Municipios y Prov... A Op. Cit. Pág. 435.

La referencia más o menos precisa de la autonomía en el texto Constitucional ha encontrado su desarrollo en otras disposiciones que por exigencia de la propia Constitución han de tener rango de Ley y que se consideran como parte integrante del bloque de constitucionalidad.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local ya en su preámbulo manifiesta que uno de los objetivos de la misma es concretar el alcance de la autonomía que se reconoce a estas entidades. El Municipio, tal como nos lo demuestra la historia, es el mayor representante de las libertades frente al señorío dominante. Sin embargo la historia de los municipios es sumamente compleja y colmada de hechos con una significación ambivalente.

La característica autónoma de los municipios no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista sino que ha de ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado.⁴⁹⁵

La base de las competencias no puede ser otra que el propio desarrollo municipal. Sin embargo también aparece en la Ley de Bases la conciencia de que no son muchas las materias que pueden atribuirse a las Corporaciones Locales con carácter exclusivo, sino que en muchos casos han de entenderse como respuesta equilibrada de varias administraciones.

También se manifiesta en esta línea SOSA WAGNER. F. "La autonomía Local " Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Pág 1361

⁴⁹⁵ PAREJO ALFONSO, L. "La posición constitucional de los Entes Locales " Op. Cit. pág. 732 " Las autonomías locales son -a mismo título que las Comunidades Autónomas- elementos necesarios de la organización territorial del Estado y, por tanto también en los mismos términos que dichas comunidades, "Estado" ... Dicho de otra manera, conforme al art 137 de la C.E todas las instancias de la organización territorial del Estado son traducción de la compleja estructura de la comunidad político-administrativa que se constituye en dicho Estado"

La LRBRL reconoce que los entes locales son responsables de su propio ordenamiento jurídico, garantizando su participación en los asuntos que afecten a la colectividad local

Estas precisiones encuentran materialización en su articulado, donde se nos manifiesta:

- Art. 1: Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana, obligando a que la legislación tanto del Estado como de las CC. AA. garantice este hecho.

- Art. 2: Para la efectividad de esa autonomía, la legislación del Estado Y Comunidades Autónomas, deberá hacerse de tal forma, que garantice su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.

- Art 6 A las Entidades Locales que deben servir con objetividad los intereses públicos, les está encomendado actuar de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización y coordinación.

- Art 10: La Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración coordinación y respeto.

La funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales.

Por ello la actuación de las entidades locales deberá estar de acuerdo con los criterios de eficacia y sometimiento pleno a la Ley y al derecho. El control de legalidad lo ejercerán los Tribunales sin que los acuerdos puedan ser suspendidos, como sucedía antes, por el Gobernador Civil.

Queda no obstante en su art. 56 la obligación de remitir a la Administración del Estado⁴⁹⁶ extracto comprensivo de los actos y acuerdos, que, si bien se denomina eufemísticamente de colaboración y cooperación, parece más una manifestación de desconfianza de las otras administraciones.

Sin embargo, en el art. 148 y 149 de la CE se comparte el ejercicio de la potestad legislativa sobre el gobierno local, lo que ha llevado a acuñar la expresión de que el Derecho local es bifronte.⁴⁹⁷ Por eso el Estado puede fijar las prestaciones sociales mínimas que los entes locales deben proporcionar a los ciudadanos. Pudiendo incluso de acuerdo con el art 137, delegar el Estado en los Entes locales

⁴⁹⁶ Transferencia desarrollada en algunas Comunidades Autónomas

⁴⁹⁷ Esta expresión se incluye por primera vez en la sentencia del Tribunal Constitucional 84/1982 de 23 de Diciembre para significar lo siguiente A Algunas Comunidades Autónomas, y entre ellas Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante ley del régimen jurídico de las Corporaciones Locales de su territorio (art 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Esta ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el estado, de manera que el régimen jurídico de las Corporaciones Locales es siempre resultado de la actividad concurrente del estado (en el sentido más estricto del término) y de las Comunidades Autónomas."

PEREZ ALGAR, Felix. Elementos del régimen local Edit. Reus Madrid 1991 pág 28 "En apariencia el sistema normativo del régimen local es sumamente simple: de acuerdo con su carácter bifronte, el Estado dictaría la legislación básica mientras las Comunidades Autónomas dictarían la legislación ordinaria."

PAREJO ALFONSO, L. "La posición constitucional Op. Cit. Pág 726 "El carácter bifronte resulta expresar así una concepción ambigua de difícil aceptación"

Pág 733 "Es de notar, en efecto que el carácter bifronte no es atribuido por el Tribunal Constitucional a la Administración local como tal, sino exclusivamente a su régimen jurídico, cuya determinación está entregada en lo sustancial al legislador ordinario. Dicho carácter no alude para nada, pues, a la posición de la Administración local en la estructura del Estado".

Pág. 738 "La normalidad del carácter bifronte del régimen local, adquiere su sentido, desde esta perspectiva.... ...No hay en ella ambigüedad, ni error, ni escapismo algunos, sino más bien descripción fiel de la consecuencia del modelo de Estado de las Autonomías.

Pág 740 "Toda crítica negativa al "carácter bifronte" del régimen jurídico subjetivo y de la actividad objetiva de la Administración local es, pues injustificada y pone en cuestión el mismo orden constitucional: el modelo de Estado de las Autonomías en él prefigurado."

sus propias competencias. Hecho que ha admitido el Tribunal Constitucional en Sentencia de 23 de diciembre de 1982. Pudiendo los municipios ser autorizados por el ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el estado proponga transferirles o delegarles.

La intervención de las Comunidades Autónomas en la legislación municipal puede dar lugar a diferencia de legislaciones en los municipios de acuerdo estén en una Comunidad Autónoma o en otra. El principio de no uniformismo ha sido subrayado por el propio T.C. por eso en STC de 28 de Julio de 1981, cuando manifiesta que no se puede considerar centralismo a aquellas disminuciones de competencias locales en favor del ente autonómico que sean indispensables para su asentamiento institucional. El debilitamiento del contenido competencial sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño de la propia autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución.

Por eso, la propia Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, obliga tanto al legislador estatal como al autonómico, a que en las disposiciones que afecten a las entidades locales esté presente la obligación de participación de ellos. De esto hay autores que deducen que la Administración que legisle en esta materia, asuma el principio de máxima descentralización. De lo contrario, en caso de seguirse otras pautas, es obvio que la potestad autoorganizativas de las Entidades locales bien, podría quedar radicalmente eliminada⁴⁹⁸

El propio listado de las materias objeto de competencia, que no es

⁴⁹⁸ FERNÁNDEZ FARRERES Germán. "La potestad local de autoorganización: Contenido y límites". En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Dº Municipal. Op. Cit. Pág... 745.

homogéneo, presenta frente a competencias delimitadas otras más ambiguas, que sin embargo parecen no reconocer expresamente el carácter de competencia local.

Así, cuando se les da a los Ayuntamientos la competencia en seguridad pública, se está regulando el protagonismo que deben asumir en esta materia, sin que ello suponga que pueden regular por vía reglamentaria esta actividad, pero sí participar y asumir protagonismo en ella. A pesar de la realidad legal se impone un *cambio de rumbo que altere por completo la posición de los entes locales en materia de seguridad.*⁴⁹⁹

No obstante debemos asumir que se trata de verdaderas competencias lo expuesto en los artículos 25 y 26 de la LRBRL, tanto las amplias del primer artículo como las que podríamos denominar como servicios mínimos del segundo, tanto en cuanto el poder local, tiene un origen democrático propio, aunque distinto de la configuración democrática del Estado o de las Comunidades Autónomas.⁵⁰⁰

Hay autores para quienes esta LRBRL carece de un valor especial concreto frente a las Leyes sectoriales, a pesar de lo que dice en su exposición de motivos, sin embargo, el profesor Parejo opina que se le debe dar a esta ley fuerza específica, a pesar de su carácter de ley ordinaria.⁵⁰¹

⁴⁹⁹ BARCELONA LLOP, Javier. "Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía". *REDA* Nº 95 Año 1997 Julio- Septiembre. pág. 367.

⁵⁰⁰ PAREJO ALFONSO, L. "La posición constitucional de los entes locales" Op. Cit. Pág. 735 "La Constitución contine, pues, otra decisión más, igualmente condicionante del modelo territorial del Estado: la prefiguración de la Administración local como La Administración común u ordinaria, en otras palabras, como *locus* preferente para el desarrollo de la función de ejecución administrativa en todas las materias de acción pública, el poder sobre cuya disposición esta entregado a las instancias territoriales superiores"

⁵⁰¹ PAREJO ALFONSO, L. "La autonomía local" op. cit pág. 58.

Que esta Ley tenga el carácter de Ley componente del "bloque de constitucionalidad", no puede llevarnos a afirmar de manera tajante, que con ella ha quedado cerrado este tema, pues ha de ser contemplado siempre en relación con los Estatutos de Autonomía y con la legislación que en esta materia desarrollen las propias Comunidades autónomas.

Por eso, el Tribunal Constitucional ha manifestado varias veces, entre otras en sentencia de 28 de Julio de 1981 (32/81), que el principio de autonomía local es un derecho de la comunidad local a la participación en cuantos asuntos le atañen y que la intensidad de la participación debe ser reflejo de esa tensión existente entre intereses locales y supralocales.⁵⁰²

En relación con la legislación sectorial, se plantean problemas de interpretación y la solución no resulta fácil, pues parece claro que el legislador sectorial no puede ni aumentar, ni desconocer o suprimir el área que se reconoce como de obligada intervención. En relación con ello manifiesta Luis Ortega " que la definición de estos intereses constituye el papel reservado al legislador básico del régimen local como definidor de la garantía institucional de las entidades locales⁵⁰³.

No obstante ésta tesis no se ha tenido en cuenta en materia de seguridad, donde las competencias atribuidas por el art 25.2 de la citada LRBRL se

⁵⁰² BANDRÉS-SÁNCHEZ-CRUZAT "El principio de Autonomía local.." Op. Cit pág. 149 AEl legislador no goza de libertad absoluta para configurar la autonomía local, ya que se encuentra vinculado a preservar el modelo constitucional de autonomía local en términos reconocibles. El legislador local, que goza de un cierto margen de apreciación en definir el marco jurídico de las Colectividades locales, inherente al ejercicio de la función legislativa, no puede eludir el reducto indisponible, nuclear, esencial, consustancial al principio de autonomía local, en su comprensión desde la Constitución."

⁵⁰³ ORTEGA Luis. INAP op. cit. pág. 67

encuentran desprovistas de contenido en el desarrollo de la Ley O. 2/86, cuando habla de las competencias atribuidas a las policías que dependen de los Ayuntamientos.

El desarrollo legislativo de la Ley de Bases se encuentra, en parte, en el Real Decreto 781/ 86 de 18 de Abril.

En la misma línea de defensa de la autonomía municipal, se contempla como los municipios podrán recibir de las otras administraciones ayuda, bien técnica, bien financiera, y también podrán delegar en los municipios la realización de obras y ejecución de servicios, cuya gestión se les encomienda, en razón de los propios intereses y de la trascendencia para la vida municipal. Si esto es así evidentemente también debería ocurrir en materia de seguridad.

Así de acuerdo con el art. 69 de este R.D. las competencias que sean compartidas o concurrentes podrán ser ejercidas por varias administraciones mediante la constitución de entes instrumentales de carácter público o privado. Esto en materia de seguridad nos obliga a remitirnos a las Sentencias del TC en relación con las Mancomunidades para la prestación del servicio de Policía.

Por otra parte, mediante el correspondiente acuerdo (art 70), las Entidades locales podrán también asumir o colaborar en la realización de obras o en la gestión de servicios del Estado, incluidos los de Seguridad Social, a través de cualquiera de las formas de gestión previstas por las leyes y en todo caso mediante consorcio y convenio. Sin embargo, no apto para resolver los problemas de seguridad por diversas Sentencias del Tribunal Constitucional.

Este artículo pretende evitar duplicidad en la prestación de servicios que se

ha venido produciendo, y que puede encontrar solución con una correcta aplicación del criterio de Administración Única, aspecto del que hablaré más adelante, especialmente referido a la seguridad.

El art. 71 pone el dedo en la llaga a uno de los problemas fundamentales en la prestación de estos servicios, determinando quién deberá correr con los gastos por la prestación de este servicio que son del Estado o de las de las CC.AA.⁵⁰⁴

Este hecho es una realidad que actualmente se está produciendo. Ejemplo de esto lo tenemos en el objeto de este trabajo que son los Cuerpos de de Seguridad en manos de las Corporaciones locales, los cuales suponen un importante gasto en los presupuestos municipales, en muchos casos alrededor de un 20% del Presupuesto ordinario. Y que al amparo de lo previsto en el citado artículo 71 del T.R. debería de sufragar íntegramente el Estado.⁵⁰⁵

La legislación de Comunidades Autónomas, después de los primeros

⁵⁰⁴ BANDRÉS SANCHEZ CRUZAT, J.M. "El principio de Autonomía Local ..." Op. Cit pág. 159 "Si el Tribunal Constitucional reconoce la capacidad de las Comunidades Autónomas de crear Fondos de Cooperación locales, que permitan distribuir las participaciones de los Entes locales en los ingresos estatales y comunitarios, en virtud del principio de tutela financiera, el T.S advierte en Sentencia de 16 de Marzo de 1996 que no se puede establecer instrumentos de cooperación económica entre Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos que no tengan carácter voluntario, para respetar el principio de autonomía local."

⁵⁰⁵ Art 71 del T.R. " Sin perjuicio de los supuestos de financiación concurrentes previstos por Ley, las Corporaciones locales no costearan servicios del Estado o de las Comunidades autónomas, salvo las fórmulas de colaboración voluntaria a la prestación de los mismos.

En muchos municipios la carencia de Cuerpos de Seguridad del Estado, la dotación de medios personales y materiales, y la complejidad del servicio de seguridad se está prestando por miembros de las Policías locales, en algún caso, casi de forma exclusiva, lo que evidentemente no pueden soportar económicamente los Ayuntamientos, que en muchos casos lo hacen por la exigente demanda de los vecinos. Si por parte de los responsables de la Seguridad del Estado hay una preocupación, a veces obsesiva, en no admitir la participación de los Cuerpos de Seguridad local, cuando se produce la prestación del servicio por los Ayuntamientos, deben ser justamente compensados."

conflictos, es bastante respetuosa, al menos en la letra, con la autonomía municipal, si bien no está exenta de conflictos en la práctica.

Dada la importancia que tiene en la consecución de la autonomía municipal, el respeto que por ella manifiesten las normas promulgadas por las Comunidades Autónomas y siendo ésta uno de los requisitos que deben poseer a los Entes locales, merece la pena realizar un rápida visión del tratamiento que los respectivos Estatutos de Autonomía conceden a la autonomía municipal:

El Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley O. 6/81 de 30 de Diciembre) considera que el municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma, que goza de personalidad jurídica propia y plena autonomía en el ámbito de sus competencias. (Art. 3)

El art 13 se establece la existencia de competencias exclusivas en materia de Régimen local, sin perjuicio del apartado 18. 1 del art. 149 de la C.E.

El art 14. atribuye a la Comunidad la Coordinación de las Policías Locales, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

El art 62 contempla como corresponde la tutela financiera de los Entes Locales, respetando la autonomía que la Constitución les reconoce.

En el Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley O. 8/92 de 10 de Agosto. Reformado por Ley O. 6/94 de 24 de Marzo de 1994 y Modificado por Ley O. 5/96 de 30.12.96) reconoce a los municipios como estructura organizativa de la Comunidad en su arts.2 y 5 donde se atribuye competencias en el Régimen Local (Art 35.2).

En el art. 44 se contempla como la Administración de la Comunidad ajustará

sus relaciones con las Administraciones locales a los principios de colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales propios.

Igualmente establece (art. 53.) que corresponde a la Comunidad Autónoma velar por los intereses financieros de los Entes Locales, respetando la autonomía que la Constitución fija.

En el Estatuto de Autonomía de Asturias (Ley O. 7/81 de 30 de Diciembre, modificado por Ley O. 1/94 de 23 de Marzo) se dispone que la organización territorial del Principado son los municipios, pero que también se reconoce personalidad jurídica a la parroquia rural como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana (Art. 6).

En el Estatuto de Autonomía de Baleares (Ley O. 2/83 de 25 de Febrero, modificado por Ley O. 9/94 de 24 de Marzo) dado el carácter de su insularidad establece que la articulación territorial se hace en base a las islas y los municipios, reconociéndoles "la autonomía en sus respectivos ámbitos" (art.5).

Los Consejos Insulares gozarán de autonomía para la gestión de sus propios intereses (art 37) atribuyéndoles además de las competencias establecidas por el Régimen Local general un importante número de ellas (art. 39).

El Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley O. 10/92 de 10 de Agosto, modificada por Ley O. 4/96 de 30 de Diciembre) debido igualmente al fenómeno de la insularidad, los municipios no tienen tan importante protagonismo, sin embargo el art. 23 contempla como Canarias se articula territorialmente en islas, que gozan de autonomía plena (art.34) y éstas se componen de municipios.

En este Estatuto se contempla en materia de seguridad la Coordinación de

las Policías Locales como competencia de la Comunidad y la posibilidad de crear policía autónoma. (Art 34)

La Comunidad de Cantabria establece en su Estatuto (Ley O. 8/81 de 30 de Diciembre, modificado por Ley O. 7/91 de 13 de Marzo y Ley O. 2/94 de 24 de Marzo) en relación con la autonomía de los Entes Locales la peculiaridad de reconocer la Comarca como Entidad Local con personalidad jurídica y demarcación propia. (Art. 36). Igualmente establece la obligación de velar por los intereses financieros de los entes Locales, respetando la autonomía que a los mismos reconoce la Constitución. (Art.51)

En el Estatuto de Castilla La Mancha (Ley O. 9/92 de 10 de Agosto, modificado por Ley O. 7/94 de 24 de Marzo) reconoce que la región se organiza en municipios que gozarán de autonomía para el gobierno y la gestión de sus respectivos intereses. (art.29), también es competencia de los entes Locales de la región la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios que les atribuyen las leyes (art. 48) sin perjuicio de los cauces que se establezcan de colaboración entre las Entidades Locales y La Comunidad Autónoma, evidente manifestación de autonomía financiera.

El Estatuto de Castilla y León (Ley O. 4/83 de 25 de febrero, modificado por Ley. O. 11/94 de 24 de Marzo) reconoce en su exposición de motivos que la autonomía de los Entes Locales es una manifestación de la tradición histórica de esta Comunidad y contempla que el municipio es la entidad territorial básica de la misma, la cual goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía para la gestión de sus propios intereses.(Art.19). Igualmente corresponde a la Comunidad

velar por los intereses financieros de las Entidades Locales de su territorio, respetando la autonomía que a los mismos reconocen. (Art 41).

En el Estatuto de Cataluña (Ley O. 4/79) aparece la misma idea de respeto a la autonomía municipal ya que son los Ayuntamientos parte integrante de su estructura y organización territorial, la cual garantizará la autonomía de las distintas entidades territoriales (art.5. 2), tendrá competencias exclusivas la Generalidad de Cataluña en materias de Régimen local, así como en las alteraciones de los términos municipales y la denominación oficial de los mismos.

Corresponde a la Generalidad de Cataluña la capacidad en la coordinación de las policías locales (art 10). Así como la posibilidad de crear Cuerpo de Policía propio.

En el Estatuto de Extremadura (Ley O. 1/83 de 25 de Febrero modificada por Ley O. 8/94 de 24 de Marzo) nos encontramos los municipios reconocidos como parte sustancial en la organización territorial de la Comunidad (art.2) y el Régimen Local como una de sus competencias específicas, en los términos que una ley establezca. (Art.8).

En el Estatuto para Galicia (Ley O. 1/81 de 6 de Abril modificado para el incremento de transferencias por Ley O. 16/95 de 27 de Diciembre) reconoce las peculiaridades territoriales en cuanto a la distribución territorial de la Comunidad Gallega. (Art 2) También tendrá competencias en materia de Régimen Local y alteraciones de términos municipales (art 27). Las funciones administrativas de la Comunidad Autónoma podrá delegarse en las Entidades locales. (Art 41) Igualmente corresponde la tutela financiera sobre los Entes locales, respetando su autonomía.

(Art.49). También se contempla la posibilidad de crear Policía Autónoma propia. (Art 27. 25).

En el Estatuto de la Comunidad de Madrid (Ley O. 3/83 de 25 de Febrero modificada pro Ley O. 10/94 de 24 de Marzo), en su art 3, se reitera lo mismo que en en la mayoría de ellos, que los municipios son básicos y elemento fundamental dentro de la organización de la Comunidad y que gozan de personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que le son propios.

Entre las competencias que se les otorga directamente está la intervención en los límites territoriales, el Régimen Local y la coordinación de las Policías locales.

En el Estatuto de Murcia (Ley O. 4/82 de 9 de Junio modificado por Ley O. 4/94 de 24 de Marzo) en línea de lo ya comentado para otras Comunidades contempla a los municipios como organización básica, pero también reconoce a las comarcas o agrupaciones de municipios, que gozarán de la personalidad jurídica y autonomía que le sean atribuido por las Leyes.(art.3) Tendrán la competencia sobre el Regimen Local y sobre la Coordinación de la Policías Locales.(art 11).

En la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Local de Navarra (Ley O. 3/ 82) se establece en el art 46 que los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconozca a los demás Municipios de la Nación.

Así, el Estatuto del País Vasco (Ley O. 3/79) declara la voluntad de conservar las instituciones de autogobierno que tengan determinados territorios históricos. Se reserva en materia municipal la de intervenir en materia de demarcaciones

territoriales de los municipios, el Régimen Local y el estatuto de los Funcionarios de su administración local.

En el Estatuto de la Rioja (Ley O. 3/82 modificado por Ley O. 3/94) en la misma línea de lo dispuesto por las Comunidades de análogas competencias, contempla en su art 5 que se estructurará territorialmente en municipios y comarcas. En relación con la policía Local tendrá también atribuida la Coordinación de las Policías Locales. (art.9).

Por último en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencina (Ley O. 5/82 de 1 de Julio modificado por Ley O. 5/94 de 24 de Marzo) reconoce expresamente en su art 44 que las Corporaciones Locales administrarán con autonomía los asuntos propios de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Hay para quiénes no tiene sentido el hablar en un estudio sobre las policías de las Entidades locales de la autonomía, por el contrario para otros la autonomía local, si bien no excluye totalmente ciertos mecanismos de control administrativo, si que es refractaria a que los Cuerpos de Policía local se encuentren bajo el mando de las autoridades gubernativas, o que las competencias locales sobre seguridad, estén condicionados por ellos.⁵⁰⁶ Sin embargo, creo que una reflexión sobre este principio básico en el funcionamiento de los municipios, debe hacerse para poder delimitar, a partir de sus competencias, las posibilidades que tienen ellos de intervenir en el desarrollo de la Seguridad Pública, actividad que de

⁵⁰⁶ BARCELONA LLOP, Javier. Op. Cit. Pág.. 367

acuerdo con la Constitución es exclusiva del Estado y de acuerdo con la propia Ley de Bases también deben participar en ella los Ayuntamientos (art 27). Todo ello teniendo presente **que la Administración del Estado puede delegar en los Municipios el ejercicio de competencias que le son propios.**

Esta delegación del ejercicio de competencias que son del Estado o de la Comunidad Autónoma, puede ser uno de los cauces para que el Ayuntamiento *asuma el protagonismo que debe tener en toda la vida municipal y entre otras áreas también la de seguridad.* El Estado tiene una estructura organizativa que por su amplitud le cuesta descender a los problemas cotidianos de los ciudadanos, por eso no debería haber inconveniente en que una Administración más cercana a ellos y que tienen también sus dirigentes la condición de electos por sus miembros, sea quienes dirigen su inmediato desarrollo.

Para los “autonomistas” hay quiénes piensan que, amparándose en la autonomía y en su defensa, se han cometido bastantes aberraciones y que la Administración del Estado está, generalmente, en manos de mejores gestores, a pesar de la distancia que pueda haber con el ciudadano. Hay quiénes ven en las Comunidades Autónomas ya bastante descentralización y piensan que fragmentar más, lo único que genera, es abundante gasto. Con este planteamiento práctico sólo tendrían sentido los cuerpos de seguridad grandes y unificados a pesar de las dificultades para acoplarse a situaciones muy cambiantes o sencillas e integrarse en el tejido social.

Frente a la tesis de los que piensan en que la descentralización administrativa del Estado operada en Comunidades Autónomas es suficiente, hay quiénes piensan

que la tradición municipalista de este país es tan importante que no puede eliminarse y que no quieren pasar de un centralismo nacional a un centralismo provinciano. Por eso lo ideal para ellos sería que la base de la Administración fueran los Ayuntamientos, pero como desconfían también de esta Administración, les gustaría que existiera un importante control por el Estado. En esta disputa, de municipalistas por oposición a autonomistas que están, evidentemente, sacando la respuesta de la Administración de su contexto, ignorando que la buena gestión se consigue con una correcta colaboración, como señala el Profesor Parejo, que pone de manifiesto la necesidad del respeto de cada Administración por la autonomía de las otras, asumiendo que lo que pueda hacer una entidad menor y más dúctil no debe encomendarse a otra con una burocracia más amplia y mayor dificultad para llegar a los problemas de sus ciudadanos.⁵⁰⁷

No siempre la gestión que se desarrolla desde la Administración Central es la más adecuada, la descentralización debe ser un planteamiento progresista, en el sentido de búsqueda permanente del progreso, y es uno de los mandatos del art 103 de la CE, y nunca se debe admitir, y menos aceptarse como doctrina, que la administración más próxima al ciudadano, deba ser la menos preparada, o la que está en manos de gestores menos adecuados.

A este respecto debemos resaltar la sentencia 4/81 del Tribunal

⁵⁰⁷ PAREJO ALFONSO, L. "La potestad de autoorganización de la Administración Local". Op. Cit pág.. 29 "La desconcentración sectorial o, si se quiere, funcional, ofrece también muy amplias posibilidades a la iniciativa organizativa local, sobre todo si se pone en relación con la participación ciudadana. Los entes locales gozan de una habilitación genérica para definir las formas, los medios y los procedimientos de la participación, a ejercitar justamente en actuación de su potestad de autoorganización"

Constitucional de 2 de Febrero en la cual se manifiesta que es la Ley la que manifiesta la autonomía que debe tener cada ente. La Constitución contempla la unidad de la nación española, pero los órganos del Estado Central no ejercen la totalidad del poder público porque la Constitución provee la participación en el ejercicio del poder de todas las entidades territoriales de distinto rango que refleja una concepción amplia y compleja del Estado.

Y continúa el T.C., la autonomía no es soberanía y en ningún caso esa autonomía puede oponerse a la unidad. Es precisamente en la unidad donde adquiere sentido la capacidad de autonomía.⁵⁰⁸

La autonomía que la Constitución garantiza a cada entidad, lo es, en función del respectivo interés, y se debe producir permanentemente la interrelación de ellas, es decir, debe estar dotada de las competencias necesarias para satisfacer el interés respectivo, pero nunca se pueden contemplar como entes aislados.⁵⁰⁹ Sin embargo el interés de este hecho no es fácil de precisar y en ocasiones puede resultar ser bastante complejo.

El Tribunal Supremo ⁵¹⁰reiteraba en relación con la problemática de la autonomía, y su regulación, que la autonomía municipal no es capacidad para

⁵⁰⁸ PAREJO ALFONSO, L. "La potestad normativa local. Op. Cit. pág. 22 " La autonomía no es otra cosa, en primer lugar, que un poder público limitado de organización, poder que al propio tiempo que implica una cualidad de su titular, se expresa en un determinado ámbito de los intereses colectivos. Así pues, consiste en una cualidad inexcusable de la organización territorial que institucionaliza y gestiona aquel ámbito o círculo de asuntos colectivos, toda vez que es ella (su aseguramiento o garantía para el ordenamiento del estado en su conjunto)

⁵⁰⁹ SÁNCHEZ MORÓN Miguel. "La coordinación Administrativa como concepto jurídico." Documentación Administrativa nº 230-231 . Abril-Septiembre 1992. Pág.. 15.

⁵¹⁰ Mediante Sentencia Nº 357 de 24 Enero de 1988

infringir las leyes, sino que cualquier administración debe sentir un profundo respeto por ellas y que la capacidad de gestionar los propios intereses es muy amplia pero nunca se debe entender como soberanía.⁵¹¹

De todo lo anteriormente expuesto se pueden deducir una serie de conclusiones:

a) La Autonomía se encuentra constitucionalmente garantizada

La propia Constitución, art. 137, 140.1, 142.2 y 4 y las Sentencias del Tribunal Constitucional sancionan la autonomía municipal. En la sentencia 32/81, al hablar de las instituciones a las que en la Constitución no se les ha dado un contenido concreto, pone de manifiesto, que mientras su autonomía esté limitada se les está privando de su existencia real. Teniendo esto presente, se plantea el problema de como delimitar su contenido real.

Debemos partir que del art. 137 se deduce que los Ayuntamientos son parte del Estado en el concepto más amplio y que como parte integrante del mismo no se puede admitir su posición frente al Estado.

⁵¹¹ PAREJO ALFONSO, L. "La posición Constitucional de los entes Locales" Pi i Sunyer Op. Cit. Pág. 740 " El diseño, en sede de desarrollo constitucional, del estado de las autonomías no es, pues, libre tiene unos límites claros. Estos límites no privan al modelo, sin embargo, de una gran flexibilidad. Y esta flexibilidad, pero sólo ella, es la que se puede haver jugar a la hora de la orientación más o menos autonómica del régimen local en su doble dimensión subjetiva y objetiva."

Mediante la Constitución se garantiza no el derecho sustantivo de cada municipio, sino la existencia de la institución municipal, abriéndose posibilidades a las transformaciones en ella previstas.

Por otro lado, la autonomía municipal no se considera un derecho fundamental, sino que corresponde al legislador⁵¹² su desarrollo, lo que supone importantes consecuencias al sistema de garantías jurídicas. Es decir, los entes locales pueden ir a la tutela efectiva de sus derechos según el art. 24, 1 de la C.E. para defender su autonomía pero no podrán utilizar la vía del recurso de amparo, pues está reservado a los derechos fundamentales a que alude el art. 53, 2 de la C.E. Los entes locales pueden acudir al T.C. para defender sus derechos fundamentales, pero no para defender el derecho de autonomía, que no es considerado como un derecho fundamental.

No obstante, quede bien claro que los Ayuntamientos pueden acudir a los tribunales, para garantizar el principio constitucional de autonomía local, pero se deben acercar no por la vía del conflicto de competencias, que es posible para las CC. AA., sino bien solicitar del juez ordinario que conozca de los actos que plantee la inconstitucionalidad del precepto aplicable, bien a través de otros órganos constitucionalmente legitimados, solicitar la impugnación de las leyes que lesionen la autonomía. El que se amplíen las competencias del Tribunal Constitucional a

⁵¹² PAREJO ALFONSO, L. A La autonomía local...” Op. Cit. pág. 77

“La autonomía Local es, en nuestra Constitución, como ya hemos dejado establecido, un ordenamiento derivado y limitado, cuyos límites dentro del sistema jurídico total del Estado vienen fijados por el ordenamiento general y autonómico.”

este aspecto no parece posible, al menos de momento.⁵¹³

b) Manifestaciones Conceptuales de la Autonomía local.

La autonomía local, a la luz del ordenamiento constitucional y de los antecedentes históricos, resulta de la combinación de dos principios fundamentales que se ponen de manifiesto mediante: el pluralismo político y la descentralización administrativa.

El pluralismo político se manifiesta en que, sin romper la unidad de la nación española, el poder se distribuye en entes territoriales de distinto grado.

La autonomía política faculta al ente que lo posee, para que pueda expresar su propia orientación política en los asuntos de su competencia. De la Constitución

⁵¹³ BANDRÉS SANCHEZ CRUZAT, J.M." La autonomía local en la Jurisprudencia Op. Cit. Pág. 40 " Las vías de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional se encuentran limitadas por la propia Constitución, que no reconoce en el art 162. 1a) legitimación activa a las Corporaciones locales para interponer recursos de inconstitucionalidad contra aquellas leyes del estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran lesionar el contenido esencial ligado a esa garantía institucional.

" la doctrina especializada se ha encargado de exponer las deficiencias del sistema de defensa de la autonomía local ante el tribunal Constitucional, coincidente sobre todo en la corrección de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que permitiera al menos, como subraya el magistrado Rodríguez Zapata Pérez, habilitar un cauce de recurso de amparo local, permitiendo la intervención adhesiva o por sustitución en los procesos constitucionales, aunque también ha revelado la escasa funcionalidad de las vías balizadas abiertas que dirigen a la sede del Tribunal Constitucional."

Por el contrario y consciente de esta limitación Pág 42 " El Tribunal Constitucional ha estado profundamente fértil en favor del principio de autonomía local cuando ha apreciado la introducción de la técnica de la garantía institucional como sistema jurídico capaz de proteger y desenvolver de forma evolutiva este derecho constitucional de las Corporaciones Locales"

se extrae que la autonomía local no es mera autonomía administrativa, sino que dentro de su ámbito, también es autonomía política.⁵¹⁴

La autonomía local debe diferenciarse esencialmente de lo que es la descentralización funcional. Tampoco debe compararse con la autonomía de otras entidades de base corporativa, pues gestionan una pluralidad de fines de los individuos que los componen frente a los específicos de los entes de base corporativa. Los entes territoriales tienen una gran dimensión política y es esa dimensión política es la que revela las peculiaridades de esos entes locales autónomos. El que no tengan el carácter de las CC. AA. y como ellas capacidad de legislar, no es suficiente para negar su naturaleza política. El carácter político viene determinado por la colectividad de ciudadanos que la componen y la acción pública de las organizaciones que lo representan. La representatividad de los entes locales es representatividad política. Su dimensión política viene dada en cuanto que los representantes locales, en los órganos de gobierno, tienen facultad para acomodar su actuación a las directrices políticas que ellos mismos se fijan, sin tener que ver nada con las que se fijan en la Administración del Estado o CC. AA., lógicamente dentro del ámbito de sus competencias y ajustadas a la ley y al Derecho.

En cualquier caso, las administraciones locales, deben gozar de la autonomía

⁵¹⁴ ORTEGA, LUIS. Op. Cit. Pág. 24.

En contra de esta opinión se manifiesta MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRÍES " Aspectos Institucionales de la autonomía local" en La Autonomía Local. Análisis Jurisprudencial. Op. Cit. Pág. 52 " Ahora bien, en el caso concreto de la autonomía local -que es una autonomía estrictamente administrativa- hemos de determinar cuál sea la Ley llamada a delimitar dicha autonomía, lo que equivale a preguntarnos sobre la instancia política superior (Estado o Comunidad Autónoma) competente para legislar en esta materia"

constitucionalmente garantizada, lo que supone ejercer con libertad y cierta discrecionalidad las leyes, excluyendo toda relación de dependencia, sumisión a órdenes vinculantes, así como los controles de oportunidad. Aún en el marco de las leyes se debe hablar de un marco de libertad de decisión.

Sin embargo, la autonomía local no puede oponerse a la unidad del Estado-Comunidad, pues como ha recordado el T. C. la autonomía no es soberanía y cada organización territorial dotada de autonomía, es parte de un todo. Lo que hace que el principio de autonomía no pueda oponerse al de unidad.⁵¹⁵

La soberanía corresponde al Pueblo español en su conjunto, al que representan las Cortes Generales. Las entidades locales autónomas también derivan sus poderes del pueblo, pero no detentan soberanía.

La representatividad de las corporaciones locales, no es una soberanía fragmentada, sino que son representantes de los intereses propios de los pueblos. No se puede considerar la autonomía como una manifestación de libertad frente al Estado, pues el T.C. en este aspecto manifiesta " que la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen" ⁵¹⁶.

La descentralización administrativa es necesaria entre los entes que encarnan las administraciones públicas. La Administración pública no forma una unidad

⁵¹⁵ SOSA WAGNER, F. "La autonomía Local". En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Dº Municipal. Op. Cit. Pág.. 107.

⁵¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 32/81 de 28 de Julio

compuesta de una sola organización. La Constitución prevé una estructura compleja de la Administración, formando la Administración local parte de ese entramado complejo, sin embargo, no se puede considerar como parte de la Administración del Estado, ni tan siquiera como parte de la Administración mediata. Las Administraciones locales desempeñan sus funciones mediante su propia organización, en régimen de autonomía.

Por otra parte en cuanto Administración pública, Administración local está sometida en su actuación al estricto cumplimiento de las leyes. La autonomía administrativa de las Entidades locales se ejerce en el marco de lo dispuesto por las leyes. Esa autonomía no otorga a los gobernantes locales, más que la posibilidad de ejecución de lo que las leyes permiten en el ámbito de sus propias competencias.⁵¹⁷

También están obligados los responsables de las entidades locales a seguir los principios rectores de la política social y económica. Por eso la autonomía implica una cuota de responsabilidad, lo que hace que no se puedan inhibir en las tareas obligatorias que la Constitución proclama.

En esta misma línea debe entenderse la colaboración que debe existir entre las administraciones, el principio de descentralización supone la existencia de aparato burocrático distinto de la Administración del Estado y la existencia de competencias para esas administraciones. Pero la evolución comentada anteriormente en los estados del bienestar hacia una centralización no cabe duda

⁵¹⁷ MORELL OCAÑA, L. El régimen local español, Op. Cit. pág.. 245

que cuestionan estos planteamientos.

Esa redistribución competencial ha de hacerse en base a ese doble principio de eficacia y descentralización administrativa. Sin olvidar otro de los principios constitucionales que es el de coordinación administrativa, lo que significa que la administración de todos los entes ha de ser un sistema funcionalmente ordenado, al servicio del ciudadano.

La autonomía local, política y administrativa, en nuestro ordenamiento son dos características que han de entenderse como complementarias.

c) Manifestaciones prácticas de la autonomía local en su relación con otras Administraciones.

De todo lo manifestado anteriormente, se debe deducir que la autonomía no es simplemente filosofía o reflexiones en torno a un principio, sino que tiene una dimensión totalmente práctica.

Hasta ahora los criterios para desarrollar el concepto de autonomía han sido mirados con mucha cautela por el T.C. especialmente al declarar inconstitucional leyes por infracción de este principio. De todo lo dicho por el T.C. se pueden deducir una serie de hechos donde se pone de manifiesto esa autonomía municipal:

La Administración Municipal como Administración diferenciada La autonomía lleva consigo el que los municipios puedan alcanzar una serie de potestades instrumentales que les permite actuar como administraciones públicas

diferenciadas.⁵¹⁸ Así tienen autonomía tributaria, potestad de dictar actos administrativos y de revisarlos, autorganización, etc. Todo ello sin perjuicio de que esté sometido a las leyes dictadas por el Estado o las Comunidades Autónomas, las cuales deberán respetar esencialmente su autonomía.

Igualmente conlleva que tengan capacidad para gestionar sus propios intereses, indica que los tienen y que son distintos a los de otras Administraciones. Esto significaría que se debe atribuir a las Corporaciones locales competencias para que satisfagan esos intereses en régimen de autoadministración. Sin embargo, no deben entenderse por intereses propios los que son exclusivos de las Corporaciones Locales, pues entonces, al ser muy difícil de precisar, podría quedar desprovista de contenido.

Los Municipios deben gestionar otros intereses que los exclusivamente locales, pudiendo y debiendo intervenir en la prestación de servicios públicos, que aún afectando a colectividades superiores les afectan, pero sobrepasan sus capacidades de incidencia.⁵¹⁹

Esto puede hacer que las competencias municipales se dividan en dos: las que son inequívocamente municipales, cuyo ámbito competencial no puede ser muy

⁵¹⁸ PAREJO ALFONSO, L. La potestad normativa local Op. Cit. Pág.. 28 " Todas las instancias que integran la organización territorial del Estado gozan, en cuanto tales, de idéntica autonomía (sin perjuicio del diferente alcance ulterior de ésta) para la gestión de sus propios intereses. Las Comunidades locales institucionalizadas por municipios y provincias, pues, tienen igualmente reconocido *ex Constitucione* sus propios círculos de intereses colectivos, diferenciados de los de las Comunidades Autónomas; cabalmente los que sirven de justificación al reconocimiento y garantía del autogobierno."

⁵¹⁹ Una manifestación de este hecho lo tenemos en todo lo relacionado con el reclutamiento de los mozos de reemplazo.

amplio. Y segundo, las que se atribuyen a otras administraciones en régimen de concurrencia, que supone muchas veces, a la larga un desapoderamiento efectivo. Ejemplo claro de ello lo tenemos en la competencia de seguridad, la cual en el preámbulo de la Ley 2/86 se contempla como una obligación de concurrencia de todas las Administraciones, para más tarde en el desarrollo de la misma dejarlo sin contenido. Todo ello a pesar de que la estructura de la policía de seguridad pública, reposa sobre los principios de descentralización, cooperación y jerarquización.⁵²⁰

Las competencias no pueden reducirse a los intereses específicos, porque hay intereses, que sin ser específicos, le son propios y por el mismo principio de descentralización administrativa.⁵²¹ El T.C. ha utilizado el criterio de interés preferente, término bastante impreciso. Sin embargo, a pesar de la diferencia entre intereses y competencias que se dan en los Ayuntamientos, han de mantenerse en principio para conseguir un objetivo de eficacia y para la correcta prestación de esos servicios.

- La Administración Municipal en relación con las demás Administraciones

⁵²⁰ MORELL OCAÑA, L. Curso de Derecho administrativo. Aranzadi. Pamplona 1996. Pág 65

⁵²¹ PAREJO ALFONSO, L. La potestad normativa local Op. Cit. pág. 32 "la coextensión de la distribución de competencias entre las instancias territoriales superiores del Estado con el total de materias de la acción del poder público según la Constitución es perfectamente compatible con una esfera de acción propia de la instancia territorial inferior, la local, y, por tanto, la necesaria dotación competencial de ésta precisa para que cumpla su función de gestión de los correspondientes intereses colectivos e incluso para su existencia misma como pieza de la organización del Estado. Pues la titularidad de las competencias estatales o autonómicas en modo alguno legitima el agotamiento de su ejercicio."

La actividad de los Entes Locales adquiere frecuentemente el carácter de relaciones interadministrativas, por lo que ha de quedar claro que la Administración local no es una Administración aislada, ni puede actuar con absoluta separación e independencia. No cabe oponer la autonomía a un buen funcionamiento de la Administración. Ni la supremacía de los intereses estatales y autonómicos.

Esas relaciones interadministrativas se considera que pueden ser de tres tipos⁵²² y que sirven también para plasmar la interactividad de ellas en materia de Seguridad

La cooperación, que ha de tener un carácter eminentemente voluntario⁵²³ ha planteando pocos problemas, únicamente ha sido cuestionada cuando su cumplimiento pueda suponer un detrimento de la autonomía. El ejemplo más claro es el de la subvención la cual no ha sido declarada inconstitucional, incluso cuando se hace condicionada (Sentencia 27/87 de 27 de Febrero). Sin embargo está claro que la subvención no puede agotar el margen de discrecionalidad y convertirse en arbitrariedad.

En relación con la cooperación Jiménez Blanco dice que genera tal elenco de

⁵²² MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. "La distribución territorial del poder Op. Cit. Pág. 341 "Y es obligado insistir en lo que digo, acerca del valor condicionante que tienen precisamente las técnicas concretas que se establezcan para la formulación de las relaciones entre los diferentes Poderes públicos en términos de cooperación y coordinación."

⁵²³ El art.57 de la LRBRL contempla que "La cooperación económica técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes."

posibilidad de interacción entre las Administraciones que las técnicas cooperativas no conocen límites, que para sistematizarlas, de alguna manera se las suele dividir en orgánicas y funcionales⁵²⁴

La Administración local no se puede contemplar como algo separado e independiente, ignorando la actividad de otros niveles administrativos. La administración local forma parte del conjunto de los poderes públicos, del aparato administrativo predispuesto al cumplimiento de los fines que a la administración pública corresponden. En el estado social, la vertebración de todas las unidades administrativas no sólo es inevitable, sino realmente necesario, para que puedan cumplir su cometido.⁵²⁵

La coordinación, es una forma de relacionarse muy importante en el momento actual.⁵²⁶ Pero es de todos aceptado la dificultad para precisar su definición.⁵²⁷ Según

⁵²⁴ JIMÉNEZ BLANCO, Antonio. "Las relaciones interadministrativas de supervisión y control." En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Dº M. .. Op. Cit. pág. 326. Para él las relaciones de cooperación orgánicas serían las referidas en el art 58 de la LRBRL y las funcionales las contempladas en el art. 57.

⁵²⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M. Op. Cit. Pág... 192.

⁵²⁶ SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local Op. cit. pág. 51 "Reconocida la autonomía local por la Constitución, es evidente que los poderes de dirección (y ahora no sólo los del Estado, sino también los de las Comunidades Autónomas) no pueden encontrar ya amparo en los genéricos títulos de tutela, sino que han de fundamentarse en los imperativos de la coordinación, también reconocida constitucionalmente, y ello con suma delicadeza, dada la incidencia que ésta puede tener sobre la libre determinación en que consiste la autonomía.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre el problema de la coordinación, aclarando que con ella se persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitándose contradicciones y reduciéndose disfunciones que, de subistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, su funcionamiento mismo, y añadiendo más tarde que esta facultad debe ser entendida como la fijación de medios que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la fijación conjunta de las distintas actividades en el ejercicio de sus

la Sentencia del T.C. mencionada anteriormente 27/87, las administraciones no pueden ejercer sus competencias en régimen de absoluta separación. La coordinación debe considerarse como uno de los pilares de la administración pública.⁵²⁸ Mediante la coordinación se permite o impone al legislador, que establezca fórmulas y cauces, entre unas y otras administraciones, para que en el ejercicio de sus competencias desarrollen la gestión óptima de los intereses que les corresponda.

De acuerdo con el Profesor Piñar “cuando una estructura jurídico-política se basa en la disgregación de centros decisorios que gozan de diferentes grados de autonomía, es absolutamente imprescindible lograr el hilo conductor que, permitiendo una armónica visión de conjunto, en ningún caso desnaturalice el

respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

⁵²⁷MORELL OCAÑA, Luis. Curso de Derecho Administrativo I Aranzadi 3º Edic. 1998 Pág. 259 “ La noción de coordinación pasa por ser una de las más difíciles de aislar, en las teorías de la organización. El supuesto de hecho que contempla es, en principio, el mismo que fundamenta estas y otras relaciones interadministrativas, en general: una situación de concurrencia de intereses públicos, confiados a Entidades administrativas diferentes, pudiendo evitarse la contraposición entre ellos y accediéndose a su satisfacción en actuaciones paralelas o complementarias. La concurrencia de intereses no impide que cada una de las Entidades concurrentes actúe su propia competencia, asuma por sí misma la consecución del propio interés.

Ahora bien, la coordinación implica transformar la interdependencia fáctica en una situación de interdependencia jurídica: y ello, para que pueda alcanzarse un ahorro de medios, un mejor resultado; y, sobre todo un resultado nuevo y distinto”

⁵²⁸JIMENEZ BLANCO, Antonio. Las relaciones de Funcionamiento entre el Poder Central y los Entes Territoriales: Supervisión, solidaridad, coordinación. IEAL Madrid 1985. Pág 255 “ El Constituyente de 1978 no fue del todo ajeno a ello al mencionar el coordinación y la eficacia entre los principios rectores de la actuación administrativa y volver a mencionar el principio de coordinación en el propio Título VIII, concretamente en el art. 154, CE y prever en el marco de la distribución de competencias figuras que son otros tantos estímulos a la misma. Ello, sin embargo, no quiere decir que la realidad esté ya dominada por tal principio, puesto que, en definitiva, y es necesario reiterarlo una vez más, sólo los años acaban de perfilar un sistema rodado de relaciones administrativas.”

alcance de los núcleos competenciales de quiénes deben actuar coordinadamente; en este caso el Estado y las Regiones”⁵²⁹

La coordinación no supone privar a los entes coordinados de sus competencias, sino que implica la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada. La coordinación tiene por objeto integrar en la globalidad las distintas competencias, para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. La coordinación de la actividad de los entes locales es muy extensa aunque no limitada.⁵³⁰

En la relación jerárquica, la voluntad del superior dispone de la del inferior sin ningún tipo de condicionamientos, tanto en lo que se refiere al contenido de la decisión como en su realización. Sin embargo, la coordinación se ha de diferenciar de la subordinación en que las voluntades de los sujetos no están en la posición de desequilibrio propio de la jerarquía, ni el superior tiene situación de predominio. Por ello, si bien la coordinación puede suponer determinada situación de preeminencia, como dijo el T.C. en la Sentencia⁵³¹ reiteradamente citada, “la autonomía repele la idea de jerarquía”, se hace imprescindible la coordinación como exigencia de la unidad del sistema.

⁵²⁹ PIÑAR MAÑAS, J. Luis. Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia Italiana. Op. Cit. Pág. 223. Si bien la referencia se hace a la relación del Estado y las Regiones sus palabras son trasladables a nuestra reflexión.

⁵³⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M. “La coordinación administrativa como concepto jurídico”. Documentación Administrativa. Nº 220-231. Abril Septiembre 1992 pág. 21

⁵³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 4/81 de 2 de Febrero.

De acuerdo con el Tribunal Constitucional la coordinación “conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”.⁵³² De ello se deduce también una cierta situación de preeminencia del coordinador al coordinado. Por ello, tratándose de la potestad de coordinación conferida a un sólo ente u órgano, éste puede ejercerla mediante aquellas decisiones o medidas de obligado cumplimiento que las normas, dentro de sus límites prevean.

La coordinación no supone una exclusión o suplantación de la autonomía, agotando su propio ámbito de decisión autónomo, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión. Por eso, para elaborar los planes de coordinación deben escucharse a los entes locales.

Muchas veces cuando hablamos de coordinación estamos pensando sólo en la que ejercen las Comunidades autónomas, porque en materia de seguridad, objeto de este trabajo, son referencia obligatoria, pero no podemos olvidar que este fenómeno debe contemplarse también en relación con la Administración del Estado, lo que supone ocupar una posición estructural en la teoría de la organización de primera magnitud, siendo ésta, como uno de los mecanismos de reconducción a la unidad.⁵³³ En consecuencia, la organización del Estado integra y ha de proporcionar unidad y coherencia a grupos portadores de intereses coincidentes.

La coordinación exige una racionalidad en los esfuerzos plurales a fin de

⁵³² Sentencia del Tribunal Constitucional nº 214/89

⁵³³ ORTEGA, Luis. “ La coordinación de la Administración del Estado.” Documentación Administrativa nº 220-231. Pág. 35

acceder a un resultado concreto: el de una mayor eficiencia de la organización. La descoordinación equivale al despilfarro de medios utilizados y no es sólo un imperativo de productividad en el contexto de las acciones plurales, sino una exigencia que se debe hacer con carácter previo. Este hecho no está poniendo su énfasis en los medios o actividades a ejecutar por cada uno, sino en los fines o logros que se han de conseguir⁵³⁴

La coordinación, en fin, es uno de los pilares del ordenamiento administrativo de un Estado que se pretende descentralizado, es el punto de encuentro entre la unidad del Estado y la autonomía de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. La coordinación si es importantísima en el seno de una Administración aún más importante es, si cabe, cuando las relaciones se articulan entre dos centros de decisión autónomos. Es en este caso cuando más se pone de manifiesto la necesidad de respetar la actividad autónoma de las partes en el respeto a una misma dirección y a unos mismos objetivos finales.⁵³⁵ Si no es efectiva esa coordinación nos podemos encontrar con distintos entes que no sólo caminen aislados sino que pueden estar trabajando unos contra otros.

El control surge como necesidad de proteger el interés predominante, hecho que ha de ser reconocido expresamente por el Derecho Positivo.⁵³⁶ en cambiono

⁵³⁴ MORELL OCAÑA, Luis. "La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local". Documentación Administrativa nº 230-231 pág. 80.

⁵³⁵ PIÑAR MAÑAS J. Luis Las relaciones entre el Estado ... Op. Cit. Pág... 226

⁵³⁶ MORELL OCAÑA, L. Curso de Derecho Administrativo I Aranzadi 3ª Edic. Pág. 293 "Las relaciones de control podemos definirlas como un conjunto de situaciones y relaciones jurídicas en cuya virtud una Administración conoce la actuación de otra y enjuicia su

debe admitirse que es incompatible con la autonomía de los entes locales. Que se atribuya a los tribunales el control de la potestad reglamentaria y de la legalidad, no excluye un control administrativo previo. El Tribunal Constitucional⁵³⁷ ha admitido la constitucionalidad del control previo siempre que no se impida el ejercicio y se le prive de la discrecionalidad político administrativa que es característico de la autonomía local.

Por eso se han considerado que no son aceptables los controles de oportunidad, pero sí los de legalidad. No cabe atendiendo a la autonomía, la imposición de controles genéricos e indeterminados, que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación, porque los controles de legalidad deben ser unos controles concretos.

En la actualidad, la LBRL ha hecho desaparecer los controles de legalidad suspensivos de los acuerdos, lo que ha permitido que no exista un nuevo sistema que permita conciliar las exigencias políticas de la autonomía local y la garantía de respeto al principio de legalidad.⁵³⁸ La citada ley no impide que se puedan instaurar

adecuación a criterios de legalidad u oportunidad; como consecuencia, presta su asentimiento o decide su corrección cuando cuenta con poder para ello; o si no lo tiene, remite lo actuado a otra autoridad- normalmente la judicial- para que adopte la decisión que corresponde”

⁵³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1986 de 28 de Enero, la 227/88 de 29 de Noviembre.

⁵³⁸ VALLINA VELARDE, Juan Luis de la. Descentralización local y Ley de Bases del Régimen Local de 1985. Universidad de Valladolid. 1992 pág. 57 “ La posible existencia de controles de legalidad sobre los actos de las Corporaciones Locales por parte de otras Administraciones Públicas es consecuencia, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, de que “ autonomía no es soberanía y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de este donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art 2 de la Constitución (Sentencia de 2 de febrero de 1981).”

controles de legalidad no incompatibles con la Constitución. No cabe el concepto de autonomía como absoluta libertad de decisión, sino como participación. El mantener esa idea ultraliberal de la autonomía local no hace sino reforzar el centralismo, noy no debemos olvidar que determinado tipo de contro es necesario para garantizar la unidad del sistema⁵³⁹

De ahí que el sistema de control de las decisiones locales, actúa, en sus diferentes vertientes como mecanismo de tutela de la Administración local, es decir, de control o supervisión de las entidades locales. Por ello, lejos de contemplarlo como un ataque a su autonomía, debe verse, que la existencia de controles de las decisiones locales viene a ser, una condición indispensable para el funcionamiento de las Corporaciones locales (como para el resto de las Administraciones públicas, por otra parte) y actúa como lógico contrapeso del importante cuadro de potestades y competencias que aquellas tienen asignadas.⁵⁴⁰

La dinámica emprendida por muchos municipios, rechazando controles y exigiendo recursos a cargo de los presupuestos del Estado no colabora a la revitalización de la administración local.⁵⁴¹ Por ello, sería interesante superar el

⁵³⁹ Para ver el control como elemento de unidad del sistema vease PIÑAR MAÑAS, J. L. Las relaciones entre el Estado ... Op. Cit. Pág... 240. " Los instrumentos de control representan uno de los mecanismos mediante los cuales es posible " asegurar la coexistencia del ordenamiento estatal y los varios ordenamientos regionales y garantizar, al mismo tiempo, la unidad del sistema"

" El control ha sido calificado como verificación de regularidad de una función propia o ajena"

⁵⁴⁰ BERMEJO VERA, J. "El control de las decisiones locales". En MUÑOZ MACHADO (DIRECTOR) . Tratado de Dº Municipal. Op. Cit. pág..537.

⁵⁴¹ CUEVA COBO, Ángel, Op. Cit. Pág... 79 "El control es siempre necesario para todas las Administraciones, máxime teniendo en cuenta, que la Administración en cada caso es un ente abstracto, gobernado por un Apoder" cambiante, en cuanto a las personas que lo ejercen.

concepto "control" , que implica dirección, y emplear el vocablo de "supervisión" de ilustre tradición en otros ordenamientos y en sectores del nuestro.⁵⁴²

Desde una perspectiva constitucional, nos encontramos con la garantía de la existencia institucional del municipio. Sin embargo el municipio al que se refiere la C.E. no tiene por qué coincidir con cada núcleo de población y se prevé la posibilidad de crear grupos de municipios que no tienen que coincidir con el de la provincia. Las CC.AA. serían las competentes para la reforma estructural de su administración local. Estas, bien incentivando la cooperación, bien fomentando la agrupación voluntaria de municipios, deben dar un nuevo giro a nuestra administración local.

Sin embargo, estas perspectivas de coordinación y colaboración, así como de transformación del mapa de las entidades locales, en materia de seguridad, se han visto truncadas por la legislación, que ha desarrollado la intervención de la Administración del Estado, dejando escaso margen para las Entidades locales. Todo ello a pesar del importante esfuerzo que en la práctica están desarrollando.

C.- La Autonomía local como Autonomía Política

La autonomía local tiene una faceta política nada desdeñable, pues la

Por ello, el control, en sentido amplio hay que entenderlo como reforzamiento de la finalidad que persiguen las Administraciones ..."

⁵⁴²JIMÉNEZ BLANCO, A. "Las relaciones interadministrativas de supervisión y control". En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Dº Municipal. Op. Cit. Pág...323

autonomía no es solo administrativa, sino vehículo y forma de participación política. obstante los municipios también deben ser administraciones con vocación de "eficaz"⁵⁴³ servicio público.⁵⁴⁴

Dados los criterios con los que se están reestructurando los municipios, se nos ocurre, que es grave subordinar las exigencias de una buena administración a un ilógico reparto de parcelas de poder. A veces las entidades locales, como cauces de participación política que son, conducen a una legítima lucha entre los

⁵⁴³MARTÍN MATEO, R. "La Administración. Función Pública." en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Director) El Derecho Público de finales de Siglo: Una perspectiva de Futuro. Civitas. Madrid 1997. Pág 282 La eficacia "Este es posiblemente el reto más importante del sector público futuro que se carga de ideología como consecuencia de las aspiraciones sociales de los ciudadanos.

Más allá del acotamiento indiscutido del sistema normativo, lo que hoy se exige a la Administración es un comportamiento eficaz; La Constitución española, aunque quizás este mandato ha sido sustancialmente desconocido, introduce este principio en su configuración de su obrar."

⁵⁴⁴ BANDRÉS SÁNCHEZ - CRUZAT "La autonomía local en la Jurisprudencia " Op. Cit. Pág. 20 "Los Ayuntamientos se significan para el superior intérprete de la Constitución como poderes públicos, constituidos para el cumplimiento de los fines de la comunidad política, aunando su doble valencia de poderes políticos y administrativos, con capacidad por tanto, de adoptar decisiones políticas que expresan, aún fragmentariamente, la voluntad del Estado en sentido unitario.

Esta dimensión de los Ayuntamientos como poder público de naturaleza esencialmente política se expresa en las Sentencias del T.C. 4/81 y 84/82 al afirmar que los "órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, ya que la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango" y desvelar el carácter de los municipios como "elementos de división y organización del territorio del Estado".

"La Autonomía local, se observa en la sentencia 193/87 de 9 de Diciembre, consiste fundamentalmente en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con criterios de naturaleza esencialmente política" resaltando la vocación política y no meramente administrativa con que se constituyen los Ayuntamientos en la *prima lex*.

ORTEGA, L. Op. Cit. pág. 24. Se manifiesta de manera análoga

Por el contrario MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRÍES en "Aspectos institucionales de la autonomía Local" La autonomía Local. Análisis Jurisprudencial Marcial Pons 1988. Pág.52, citado anteriormente, se manifiestan contrarios a esta tesis.

partidos políticos que la componen, perdiendo parte del significado del proyecto global que ha de ser sustancial con la institución⁵⁴⁵

La identificación de autonomía con libertad y carencia de todo tipo de control, es fruto más de planteamientos políticos cerrados que de una seria reflexión. Es necesario establecer garantías frente a las ambiciones autonomistas, especialmente cuando estas consisten en la mitificación del elemento libertad.

La abstracta y generosa equiparación entre autonomía y libertad, que subyace en algunos planteamientos políticos y se explicita en algunos trabajos doctrinales, puede producir efectos contradictorios por resaltar el aspecto político de la autonomía local.

En este afán desmesurado de libertad y de carencia de control, no sólo se puede plantear frente a las demás administraciones, sino incluso sobre las actuaciones que desarrollen sobre los propios administrados. Dada además la situación de la justicia, lenta y complicada, para recurrir los actos de los Entes Locales, puede ser confundida con inmunidad local.

Por ello no se puede admitir la autonomía de las entidades locales como una posición constitucional frente al Estado. Nada más lejos para garantizar un buen funcionamiento de las Entidades Locales, que dejarnos guiar por unas teorías dogmáticas y maximalistas de la autonomía local, cuando lo que se necesita es caer en la cuenta de que lo importante es el correcto desarrollo de los servicios que se

⁵⁴⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M. Op. Cit . Pág. 208.

deben prestar al ciudadano.⁵⁴⁶

Frente a cualquier individualismo de los municipios, es preciso que se tenga presente la necesidad de fomentar e instrumentar los cauces para llevar a cabo el desarrollo de sus cometidos, cuando no se pueda hacer en solitario se deberá procurar llevarlo acabo mediante los instrumentos asociativos existentes, entre otros las mancomunidades. Sin embargo a pesar de los intentos que se están haciendo en algunas CC.AA. no parece que de momento vaya cuajando el interés asociativo municipal.

Otra solución que se debe dar desde la política a la dispersión municipal es la mancomunidad de servicios, sobre todo en los municipios más pequeños. Solo mediante el recurso a la fórmula asociativa podrán darse correctos servicios, a pesar de las reticencias de los propios municipios.

Cada día hay más servicios que no se pueden dar por los municipios de forma aislada, por las peculiaridades de ellos y por los costes que suponen. Siendo a su vez más necesario la creación de entes que sean capaces de satisfacer las necesidades de sus vecinos.

⁵⁴⁶ BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT "La autonomía local " Op. Cit. Pág. 27 " Autonomía no significa libre autodeterminación respecto de la Constitución o de la Ley; no implica o requiere la soberanía de organización, o la soberanía financiera...

.... La autonomía no constituye un derecho fundamental contra el Estado, sino una garantía institucional, que se desenvuelve en la preservación de la institución de las Corporaciones Locales en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar."

MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRIÉS "Aspectos institucionales de la autonomía local" Op. Cit. Pág. 53 " Ello legitima la imposición a las entidades locales de obligaciones y servicios mínimos y prescripciones locales de necesario cumplimiento en relación con los mismos, puesto que la Constitución remite al legislador la concreción positiva de aquellos principios rectores."

Lo decisivo no es crear éste o aquel tipo de ente, sino el criterio con el que se suprimen o remodelan los municipios. La legislación local se ha esforzado en regular bastante los aspectos políticos y se ha esforzado en definir el sistema de gobierno. Sin embargo, el sistema de mayorías empleado no parece muy acertado, pues se ha pretendido seguir el mismo esquema que en el Estado y no es lo mismo gobernar en minoría en el Gobierno, que en los Ayuntamientos. Factor éste que nos plantea en esta materia, la necesidad de conseguir mayorías estables.

Frente a esta estabilidad política se deben aumentar las posibilidades de control y transparencia, la cual debe ser máxima, evitándose todo secretismo no justificado.

Para conseguir la integración de las Administraciones locales en el sistema administrativo general, se impone una distribución lo más precisa posible de competencias. Es decir, que se atribuya cada función administrativa a un solo tipo de ente, en cada ámbito territorial.

Sin embargo esta distribución de competencias no se debe hacer con carácter general, sino atendiendo de la entidad de los entes que las van a asumir, pues de lo contrario ante el incumplimiento se generarían evidentes disfunciones dando lugar incluso a facilitar la necesidad de duplicar servicios.

La distribución de competencias, bien para los servicios obligatorios o no, debe hacerse a la vista de las posibilidades de los entes para hacerse cargo de ellas. Tampoco debe hacerse esta distribución sin olvidar las facultades de coordinación y cooperación entre los entes locales y las demás administraciones.

Los planteamientos políticos que acompañaron a los controles administrativos

han forzado a la desaparición de éstos.⁵⁴⁷ Por eso los municipios lo identificaron como puro y simple centralismo, sin embargo, el control administrativo de legalidad de las corporaciones locales, no debe abordarse como un problema de centralización o descentralización. Actualmente el control político ha quedado reducido a unos supuestos de carácter extraordinario, pues el control político ordinario debe hacerse por la oposición en cada corporación local.

El control administrativo tiene una faceta desde las perspectiva de los derechos de los ciudadanos que es insuficiente con el control judicial. Tampoco es efectivo la posibilidad de recurrir por parte del Estado y CC.AA., pues no lo hacen, sino cuando afecta a sus propias competencias.

Sería interesante la creación de órganos administrativos, a ejemplos de los "administrativa tribunals",⁵⁴⁸ que dotados de independencia funcional, pudieran ejercer esas facultades de control. Facultades semejantes a los Tribunales Económico Administrativos que controlaran el acceso a la función pública local,

⁵⁴⁷BANDRÉS SANCHEZ CRUZAT, J. "El principio de autonomía local..." Op. Cit. Pág. 159 "El Tribunal Constitucional, que descubre tempranamente que el principio de autonomía de las Entidades locales es incompatible con su situación posicional de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del estado o de otras Administraciones territoriales, considera válida la opción del legislador postconstitucional de suprimir los controles institucionales externos sobre las Corporaciones Locales."

⁵⁴⁸SÁNCHEZ MORÓN, M. Op. Cit. Pág. 222. "El modelo británico de los *administrativa tribunals*, es un modelo del que pueden extraerse muchas enseñanzas y que no es completamente extraño a nuestro ordenamiento, pues al mismo responde, en sustancia, la institución de los Tribunales Económico Administrativos, tan injustificadamente excluidos del control sobre los actos de gestión tributaria de los entes locales. ... Por tanto sería conveniente instaurar otros órganos de control semejantes, al menos en materia de acceso a la función pública local, de contratos, concesiones, y subvenciones a particulares, ... y otras autorizaciones, discrecionales o regladas, sobre las que planean fundadas sospechas de frecuentes actuaciones irregulares."

contratos, concesiones, y especialmente las licencias urbanísticas. Para facilitar esas actividades de control y mientras se creen otros órganos que no parecen inminentes, debe potenciarse la descentralización del Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, incluso creando instituciones semejantes en los propios Ayuntamientos.

Las soluciones pueden ser muy variadas y lo único que hace falta es voluntad política para alcanzarlas. La autonomía como característica esencial de las entidades locales requiere de la acción de los responsables políticos para que se ejerza en favor de los ciudadanos.⁵⁴⁹

La potenciación de la vida local implica, entre otras cosas, una mayor participación y representación, sobre todo a través de nuevos cauces; destacándose especialmente que la participación es, además, un estilo de gobernar diferente y que implica un desarrollo de la tarea educadora de la ciudadanía local y su cultura cívica.⁵⁵⁰

El que los municipios se preocupen por el desarrollo de la seguridad dentro de su ámbito, es consecuencia inmediata del mandato constitucional, de que deben reunir todos los requisitos para la gestión de sus propios intereses.

La seguridad, como situación necesaria para el ejercicio de los derechos y

⁵⁴⁹ LEGUINA VILLA, J. "La autonomía de Municipios y Provincias en la Nueva Ley ..." Op. Cit. Pág. 432 "Difícil de imaginar ciertamente que, más allá de la retórica coyuntural de algunos políticos y más acá de utopismos panmunicipalistas de ciertos ingenieros sociales de salón, los Entes locales puedan ocupar algún día el lugar destacado que les corresponde en la gestión de los asuntos ciudadanos"

⁵⁵⁰ CANALES ALIENDE, J.M. "Gobierno local y democracia." Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica N° 270. ABRIL-JUNIO 1996. Pág. 457.

libertades, que es materia en la que deben colaborar todas las Administraciones, debe ser asumida por los Entes locales e integrada por ellos como garantía de su autonomía y de los derechos de sus miembros.

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



X-53-376841-0

**LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD
DE LAS ENTIDADES LOCALES**

TESIS DOCTORAL

VOLUMEN II

AUTOR: Estanislao Gil Sacristàn

DIRECTOR: DR. D. JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS

MADRID 1998



3.- LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: CAPACIDAD ORGANIZATIVA Y ECONOMICA

Los Ayuntamientos se deben encargar de potenciar la convivencia entre los ciudadanos de sus municipios y deben conseguir que sea el espacio por excelencia de la convivencia civil, ya que el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y al fortalecimiento de la vida municipal.

Los responsables municipales por lo tanto han de cuidar de que estos lugares que fueron siempre de disfrute de libertades, sean además, de desarrollo, de progreso y promoción de todos sus miembros. Por eso la representación y la participación ciudadana ha de ser decisiva en las diversas fases de la vida pública y de las políticas públicas locales, no sólo en la fase de decisión sino en las de ejecución y en las de evaluación.⁵⁵¹

Para ello es imprescindible como sabemos el reconocimiento del principio de autonomía municipal.

Sin embargo, esta capacidad teórica de autonomía no supone la existencia de competencias exclusivas sino que, de acuerdo con Leguina Villa, esa autonomía tratada ampliamente en el apartado anterior "debe cifrarse en la indeclinable presencia del poder municipal en la toma de decisiones sobre asuntos que, en uno

⁵⁵¹ CANALES ALIENDE, J.M. Op. Cit. Pág...457

u otro grado, afecten a los intereses del grupo vecinal, aún cuando estos intereses puedan ser comunes a los otros colectivos territoriales o superiores"⁵⁵²

La autonomía municipal, para que sea tal, requiere en la práctica de una irrenunciable capacidad de organización y obtención de ingresos para que sea eficaz.⁵⁵³ La propia Ley 7/85 lo reconoce en su art. 2.1 cuando manifiesta que la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas debe asegurar a los municipios la capacidad para intervenir en cuantos asuntos afecten a sus intereses. Para ello en su art 25 reitera que pueden " promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal."

Igualmente lo manifiesta el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales cuando en su art. 30 dice " que las C.L. tendrán plena potestad para constituir, organizar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualquiera otros aspectos con arreglo a la LRBRL".

En consecuencia, el principio de autonomía, para que tenga sentido, debe ir

⁵⁵² LEGUINA VILLA, J. "Gobierno Municipal y Estado Autonomico," RAP 100-102 (VIII) año 1983 pág. 2191

⁵⁵³ BANDRÉS SÁNCHEZ- CRUZAT "La autonomía local ... Op. Cit pág. 32 y 33 "El tercer soporte de la autonomía municipal, la hacienda local, es tributaria del legislador estatal y comunitario, y se construye desde el Tribunal Constitucional desde el parámetro de la suficiencia de los ingresos, no desde la autonomía o la idependencia.

.. El art 142 de la C.E. establece que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas"

unido al de suficiencia económica y ambos deben actuar como elementos que deben complementarse.⁵⁵⁴

La Constitución de 1978 no recoge junto a la autonomía de las Entidades Locales la autonomía financiera de las mismas como lo hace en relación con las Comunidades Autónomas. Sin embargo cuando se habla de la capacidad de autoorganizarse no se puede olvidar que debe incluir la posibilidad de obtener recursos y disponer libremente de ellos para poder distribuirlos y cuando se habla de la financiación de las Haciendas Locales, dada la complejidad del tema, no es raro que se produzcan discusiones tan apasionadas que resulta difícil reflexionar sobre ella con cierto distanciamiento.⁵⁵⁵

Además a pesar de que se ha hablado mucho del principio constitucional de suficiencia sin embargo no se ha visto acompañado de medidas inmediatas para resolver de forma certera este importante problema.⁵⁵⁶ Las medidas urgentes para

⁵⁵⁴ RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús. "La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas." Documentación Administrativa, nº 230-231. Abril-Septiembre 1992. Pág...201. Para él "El principio de autonomía debe ser diferenciado del principio de suficiencia, uno de los principios clásicos de los sistemas tributarios modernos. Los niveles de gobierno descentralizados, ... deben contar con los recursos procedentes para atender sus necesidades de gasto, sin que se exija necesariamente que esos recursos sean obtenidos por los propios gobiernos"

ARAGONÉS BELTRÁN, Emilio. "La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria" La autonomía Local ... "p. Cit. Pág. 99 "La Constitución española reconoce a las Corporaciones locales su autonomía para gestionar sus intereses, así como una potestad tributaria limitada, todo ello integrado dentro del principio general de legalidad y de la específica reserva del ley del ámbito tributario."

⁵⁵⁵ RAMALLO MASANET, J. "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales" Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica Nº 259 Junio-Septiembre año 1993 pág. 499.

⁵⁵⁶ BANDRÉS SÁNCHEZ- CRUZAT " La autonomía local..." Op. Cit. Pág. 33 "... El legislador estatal y comunitario sí que se encuentran comprometidos directamente por la Constitución a dar efectividad al principio de suficiencia de las Haciendas Locales, de modo

la financiación de las Corporaciones Locales no han hecho sino postergar que se planteara una ordenación seria de las Haciendas Locales. El sistema tributario local se originó con una cierta naturaleza residual respecto del estatal.

Cuando se ha hablado de la suficiencia económica en algún caso se ha planteado como autofinanciación. Sin embargo, debe entenderse como la capacidad de obtener recursos propios y decidir sobre ellos, aunque esta afirmación ha de entenderse siempre a la luz de la tan citada Sentencia del Tribunal Constitucional (4/81 de 2 de Febrero) Según la cual " La Constitución no garantiza a las Corporaciones locales una autonomía económico-financiera, en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones. Lo que dispone es que esos medios serán suficientes, pero no que habrán de ser en su totalidad propios"

Esto hace que la articulación de las Haciendas Locales deba estar coordinada financieramente con el resto de las Administraciones públicas, especialmente, porque ella es sólo una de las piezas del sistema de las Haciendas Publicas y su ordenamiento debe realizarse teniendo presente que debe estar integrado en el conjunto del sistema. "De este modo, el principio de autonomía ve relativizado su valor en el ámbito de los ingresos locales, habida cuenta de que los recursos propios de las Haciendas locales habrán de complementarse con los procedentes de otros

que no pueden reducir simbólicamente las transferencias de recursos financieros a estas Corporaciones, ni eliminar su derecho a ser beneficiarias de los tributos estatutales, que produzca menoscabo o lesión de las funciones constitucionales que tienen que asumir y ordenar."

niveles de gobierno"⁵⁵⁷

En relación con el principio de suficiencia se debe considerar como elemento **fundamental y estructurador del sistema**, que proporcione a estas entidades medios suficientes para la atención a las funciones que deben cumplir. Es decir, deben ser *dotadas de medios financieros bastantes para poder desempeñar ese conjunto de tareas que tienen legalmente atribuidas.*⁵⁵⁸

Si bien es cierto que el concepto de bastante o suficiente es tan abstracto que puede dar lugar a evidentes equívocos. Esto hace que se considere que los servicios no deben prestarse con el mismo grado de calidad o generalidad, dando lugar a evidentes desigualdades, habida cuenta de la compleja situación de las *Entidades Locales en general*.

La dificultad de precisar lo que supone capacidad económica suficiente lo recalca RAMALLO MANASSET cuando dice " No obstante, se hace preciso reconocer a continuación que la de suficiencia es siempre una noción de perfiles borrosos, para empezar, porque no resulta fácil precisar a qué nivel de calidad o generalidad de los servicios debe referirse. Dicha imprecisión se acentúa, además, si tenemos presente que las circunstancias, dimensiones y estructura de cada Entidad Local determinan costes de prestación de los servicios notablemente

⁵⁵⁷ RAMALLO MASSANET y ZORNOZA PÉREZ op. cit pág. 502

⁵⁵⁸ El art. 105. 1 de la LRBRL establece "Que de conformidad con la legislación prevista en el art 5, se dotará a las Haciendas Locales de recursos suficientes para el cumplimiento de los fines de las Entidades locales."

El art. 9.2 de la carta Europea de Autonomía Local dice: "los recursos financieros de las entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley"

divergentes y si, junto a ello, consideramos que, por encima de los servicios mínimos indispensables, la autonomía local permite la existencia de distintas ofertas de servicios y el empleo de mecanismos alternativos de financiación, lo que complica en extremo las valoraciones relativas a la suficiencia de los recursos que la ley preordena para hacer posible a las Corporaciones Locales el desempeño de sus funciones"⁵⁵⁹

Ejercicio que debe hacer cualquier ayuntamiento en cualquier materia, incluida la de seguridad, sea cual sea la forma que le permita la ley o la forma adoptada "atendiendo al interés público que demanda la prestación del servicio y que constituya su causa y finalidad, no estando la Administración autorizada a variarlo en interés de particular." STS 29 de Junio de 1986 (RA. 6779).

La prestación de los servicios públicos locales, puede llevarse a cabo, como sabemos, en régimen de gestión directa o indirecta. Sin embargo la Seguridad al requerir ejercicio de autoridad, no pueda ser ejercida mediante entes particulares.⁵⁶⁰ Este hecho condiciona evidentemente el desarrollo de este servicio, condicionante que se ve incrementado por ser un servicio caro y por lo tanto implica una importante capacidad económica para que se preste correctamente.

⁵⁵⁹ RAMALLO MASSANET y OTRO op. cit. pág.. 504

⁵⁶⁰ Art 85. 2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local " Los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad El Reglamento de Organización, Actividades y Servicios de las Corporaciones Locales Art 275.2 excluye también de la forma indirecta de gestión "los servicios de asistencia social y los que comportan el ejercicio de potestades de coacción administrativa El art 138. 2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales excluía los servicios de beneficencia y asistencia sanitaria, incendios y establecimientos de crédito"

La capacidad econòmica de los Entes Locales està contemplada en el art. 142 de la C.E., es decir, la autonomìa no sòlo se presenta como un principio filosòfico, sino que debe llevar acompañado el compromiso de dotarles a los Ayuntamientos de medios suficientes para el desempeño de sus funciones. La capacidad econòmica se nutrirà fundamentalmente de tributos propios y de la participaciòn en los del Estado y las Comunidades Autònomas. El tèrmino participaciòn indica determinado protagonismo en el desarrollo de esa fuente de ingresos de los Ayuntamientos.

La autonomìa econòmica debe relacionarse con el principio de solidaridad interterritorial y la inexistencia de privilegios econòmicos y sociales en razòn del territorio. Por eso la Administraciòn del Estado debe dar posibilidad de gestiòn financiera a los municipios, no sòlo de contabilizar lo que se le da, sino protagonismo en gestionar lo que se le atribuye.

El principio de combinaciòn òptima de competencias implica garantizar un nùmero suficientemente grande de competencias a las unidades de nivel inferior para dotar de contenido a la descentralizaciòn territorial efectiva, de manera que los gobiernos regionales y locales puedan hacer un uso efectivo de su capacidad de decisiòn.⁵⁶¹

Sin embargo, la autogestiòn econòmica requiere tambièn la conciencia por parte de los ciudadanos de que se debe participar en el desarrollo de la vida municipal, colaborando con sus ingresos de acuerdo con lo previsto en el art. 18 1.

⁵⁶¹ RUIZ-HUERTAS CARBONELL, J. "La coordinaciòn.." Op. Cit. Pág. 203

d). de la LRBRL.

La capacidad reglamentaria para regular sus ingresos se ejercitará mediante ordenanzas fiscales, siendo competencia propia de las entidades locales la gestión e inspección de los tributos propios.

La manifestación de esa capacidad de autogobierno la desarrollarán las entidades locales en cuanto que aprobarán anualmente su presupuesto, que será único y constituye la voluntad de lo que será su actividad en ese periodo.

Un paso importante en la conquista de la autonomía financiera lo tenemos con la publicación de la Ley de Haciendas Locales, Ley 39/88, donde se contempla que para cumplir y desarrollar sus propios intereses, las entidades locales deben tener suficientes recursos.

Esta ley encaminada al desarrollo económico de los Ayuntamientos tienen por objetivo, según su exposición de motivos, superar la interinidad de las haciendas locales y hacer que pierdan su carácter patrimonialista. Es una respuesta más descentralizadora sin que de solución definitiva a las maltrechas finanzas de las Entidades Locales. Se pretende con esa Ley dar un sistema nuevo y post-constitucional de la financiación de las Entidades Locales, poniéndose por meta que alcancen los principios de autonomía y suficiencia financiera consagrados en la Constitución.⁵⁶²

⁵⁶² Según RAMALLO MANASSET "propósito que a nuestro entender ha de considerarse completamente incumplido, pues un análisis de la LRHL que vaya más allá de los cambios en el número y denominación de las distintas figuras impositivas municipales demuestra que la reforma realizada, lejos de suponer innovaciones sustanciales, resulta excesivamente continuista" "Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales" REALA n° 259 año 1993 pág.. 509

Por eso, de esta Ley y en relación con la colaboración para que las Entidades Locales alcancen sus objetivos competenciales, se desprenden los siguientes principios básicos:

- Dar respuesta a lo que la Ley de Bases de Régimen Local sienta como fundamento de la política municipal. Aportar fondos para desarrollar las competencias que dicha Ley de atribuye.

- Efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia financiera consagrada en la Ley. Suponiendo en la realidad algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local, sino que implica a los Ayuntamientos en el proceso de obtención de recursos y buen empleo de los mismos así como en el libre desarrollo del gasto.

- La suficiencia financiera adquiere en la ley de Haciendas Locales su consagración institucional y encuentra en ella los mecanismos necesarios para conseguir que se haga una realidad material.

- La efectiva integración en un objetivo común de los tributos propios y los del Estado que por primera vez va a proporcionar el volumen de recursos económicos que garantice el desarrollo de esa gestión autónoma.

- Dotar a los principios de autonomía y suficiencia financiera de unos elementos de articulación entre sí, de modo que ambos se complementen mutuamente. El principio de autonomía se desarrolla mediante la existencia de capacidad de organización y gestión económica. La suficiencia financiera enmarca las posibilidades reales de autonomía, pues sin ella debe entenderse ésta vacía de contenido.

La organización de los recursos de la Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales constituye el reto más importante que ha tenido que afrontar el legislador en esta materia. La necesidad de superar la tradicional insuficiencia del sector local se ha visto desbordada por el incremento de demanda que los ciudadanos hacen a las entidades locales.

A partir de este momento los ingresos de los Ayuntamientos serán de tres grupos:

1) - Ingresos de Derecho privado, el rendimiento de las operaciones de crédito, el producto de las multas y sanciones.

En relación con las operaciones de crédito, se observa una doble opción, por un lado se admite la posibilidad de que éstas financien los gastos de inversión, e incluso en determinadas circunstancias financien gastos tales como el déficit y a gastos corrientes en situación de necesidad y urgencia.

Se limita de manera general el acceso al crédito de las Corporaciones Locales cuando haya razones que así lo aconsejen.

2)- Los recursos tributarios, que se pretende racionalizar sustituyendo una situación caracterizada por la existencia de una larga lista de tasas y contribuciones por un conjunto de figuras impositivas más adecuadas para el mejor y más racional aprovechamiento de esta materia imponible. Esto ha traído como consecuencia obligada la supresión de determinados tributos.

De acuerdo con el art. 21 de la Ley 39/88 no podrán exigirse tasas por la vigilancia pública en general, lo que pone de manifiesto la voluntad del legislador de que la colaboración de las Entidades Locales en la seguridad pública no puede

hacerse exigiendo contraprestación. Si la seguridad es un derecho previsto en el art 17 de la C.E. equiparable a la libertad, deben tener acceso a ella todos los ciudadanos y cualquiera que sea la Administración que la preste no puede ser sometida a criterios económicos.

3)- Los recursos que obtienen del Estado y de las Comunidades Autónomas los cuales se deben coordinar con los propios, de tal forma que ambos conjuntamente deben garantizar la suficiencia financiera de las Entidades locales. El compromiso del Estado con los municipios supone asumir que la capacidad económica es la base de la organizativa y sólo si ésta se produce, se desarrollará correctamente la vida política local.

Con el aseguramiento de la capacidad económica se ayuda a los municipios a cumplir su vida básica normal y el desarrollo correcto de sus competencias, sin que se deba descartar el apoyo del Estado en situaciones que la urgencia y la necesidad lo requiera.

Sin embargo, los municipios debido a una importante carga competencial que han desarrollado los Ayuntamientos, muchas veces para satisfacer la demanda de sus ciudadanos, se han visto desbordados en sus gastos a pesar de que la Ley 39/88 pretendía dar respuesta a su situación económica. No obstante, nadie puede negar que su entrada en vigor supuso para las Corporaciones Locales cierto alivio por:

- Incidir positivamente sobre el sistema financiero local
- Garantizar la autonomía con suficiencia financiera

- Aportar recursos a los Ayuntamientos para convertir sus competencias teóricas en una realidad material.

- Delimitar la autonomía mediante la autonomía financiera dando una nueva ordenación al régimen presupuestario.

En líneas generales con esa Ley se genera una nueva expectativa de desarrollo de la vida municipal, que anteriormente encontraba sus posibilidades bastante disminuídas por los límites que la escasez de recursos marcaba en la actuación concreta de la vida municipal.

Sin embargo, la LRHL supone también un excesivo gravamen sobre la propiedad inmobiliaria no existiendo ninguna manifestación impositiva sobre el sistema productivo, La realidad ha demostrado, no obstante, que el sistema creado por la LRHL no parece haber resuelto los problemas de insuficiencia financiera como pone de manifiesto la importante deuda que soportan actualmente las Corporaciones Locales. Parece ser que será difícil de corregir mientras los ingresos no cubran los servicios que estas entidades prestan a los ciudadanos. Por ello parece lógico se pretenda reequilibrar lo que esta parte de la Administración percibe en el contexto de toda la Hacienda Pública.

Un elemento importante en el desarrollo de la autonomía y capacidad de gestión es la capacidad de endeudamiento, que supone realizar planes que excedan de lo estrictamente presupuestado en el ejercicio ordinario. Superada la idea de que el déficit es sinónimo de mala gestión, hoy se plantea el mismo como una forma de diferir el pago para las generaciones futuras.

El Estatuto Municipal de 1924 contemplaba la posibilidad de que los

Ayuntamientos recurran al crédito emitiendo empréstitos. En la actualidad queda claro que los presupuestos de las entidades locales constituyen la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer la entidad. En el presupuesto que es la máxima manifestación de la gestión que la Entidad quiere hacer, debe ponerse de manifiesto la capacidad en la que va a incidir el correspondiente endeudamiento.

Por ello, la capacidad organizativa va relacionado con su autonomía, pero nada se puede decir de ella si no va acompañada de la disponibilidad económica para el desarrollo de la misma, incluida su capacidad de endeudarse.

La seguridad en los lugares públicos que atribuye la LRBRL se encuentra escasamente concretada y difícilmente va a ser desarrollada si no se tienen medios para hacerlo. La autonomía financiera tiene que tener la misma concreción que la atribución de competencias si se quiere que sirva para algo.

4.- LA POLICIA LOCAL COMO EJERCIO DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL: COMPETENCIAS.

Las competencias de la Policía local deben incardinarse, lógicamente dentro de las del municipio en el que están integrados y del que forman parte, pero no tienen únicamente las de los Ayuntamientos, a pesar de que las que están encomendadas⁵⁶³ son muy amplias, sino que los miembros de la P.L tienen otros cometidos que les viene dado por el carácter genérico de "Policía" e incluso derivado de sus obligaciones como Policía Judicial.

En un acercamiento al estudio de las competencias de la Policía Local, observamos que ha sido uno de los objetivos que ésta persigue es luchar por conseguir que sea reconocido como una policía "integral", eso que el preámbulo de la Ley 2/86 define como "funciones naturales y constitutivas de todo policía"⁵⁶⁴, lo que supone asumir que los CC de Seguridad dependientes del Alcalde deben asumir como propias la mayoría de las materias que cualquier policía debe conocer.

No olvidemos que la propia Constitución⁵⁶⁵ establece como misión genérica de la policía, en un Estado de Derecho, "proteger el libre ejercicio de los derechos

⁵⁶³ SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local. Tecnos 1996 (3ª Edic) Pág. 77 Sobre las competencias " con carácter específico, puede el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"

⁵⁶⁴ Preámbulo de la Ley apartado IV penúltimo párrafo.

⁵⁶⁵ Art 104 de la CE.

y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

Sin embargo, la realidad de este momento en la seguridad municipal es otra y se da por hecho, desde muchos sectores, que pensar en la policía municipal como policía integral, fué un planteamiento equivocado y lo que en otro momento fué una evidente aspiración, ahora se presenta como una verdadera utopía.

Todo ello sin renunciar a que la policía dependiente del Alcalde, que además reúne la mayoría de los requisitos para ser la "policía de proximidad o comunitaria", deba aspirar a ser verdadera policía, estamos en un momento en que debemos plantearnos la importancia de las competencias en materia administrativa, sin dejar a un lado las tradicionales materias de seguridad y tráfico.

El art. 53 de la Ley 2/86, por el que se fijan las atribuciones de estos cuerpos, dispone en relación con la Policía Local "que deberán ejercer las siguientes funciones:"

a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales y vigilar y custodiar sus edificios e instalaciones.

b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano

d) Policía Administrativa en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en

el art. 29.2 de esta Ley.⁵⁶⁶

f) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

Antes de adentrarnos en el estudio de las competencias de los cuerpos policiales es importante recalcar como la Ley establece que se deben asumir por éstos no como si fueran cotas de poder sino como manifestación clara de los servicios públicos que los ciudadanos deben recibir de ellos.⁵⁶⁷ Si bien es cierto que muchas veces el ejercicio de esas competencias supone actuación para limitar derechos de determinados ciudadanos.

La acción policial, por lo tanto, debe plantearse como una prestación que ofrece la Administración y debe ser enfocada a la satisfacción de un servicio

⁵⁶⁶ Art. 29 de la LOCFS.

1. Las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a través de las Unidades que se regulan en el presente Capítulo.

2. Para el cumplimiento de dicha función tendrá el carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el Personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales

⁵⁶⁷PIÑAR MAÑAS, J.L. “El modelo de función pública como sistema complejo y abierto” Documentación Administrativa Nº 243 Sep. Dic. de 1995 Pág 10 “ Por eso cualquier intento de conceptualizar la Administración Pública hoy debe hacerse desde la revitalización del servicio público y el mantenimiento del estado social, que por estar en crisis no puede ser considerado modelo obsoleto.

.... El Derecho Administrativo, Derecho público por excelencia, ha de atender a los intereses generales. El Derecho Administrativo ha de ser, ante todo, un Derecho social. Pero Derecho Social justificado por la eficacia en la prestación objetiva del servicio público.

....Lo cual nos permite llegar a la siguiente conclusión: toda la actividad de la Administración Pública, sea ésta fruto del ejercicio de una potestad o sea manifestación de mera gestión o prestación, está vinculada y por tanto sometida a los principios constitucionales que condicionan el servicio objetivo de los intereses generales”

público. " Esto ocupa un lugar preferente, pues se identifica con el dato de la satisfacción en forma directa de las necesidades del cuerpo social mediante la realización a su favor por la Administración de una serie de prestaciones, que se concretan en bienes y servicios determinados que se proporciona a los administrados"⁵⁶⁸ El ejercicio de esta actividad debe ser considerada como un servicio público de primera necesidad y por tanto, reunir los requisitos esenciales de la actuación administrativa encaminada a proporcionar utilidad a los particulares, bien sea de orden económico, bien sea de orden jurídico.

Estas competencias, son una obligación y compromiso para la Administración que las recibe ya que la Ley deja bien claro "deberán ejercerse" no dando lugar a supeditar su desarrollo a la existencia de miembros en una plantilla y si éstos son o no efectivos suficientes, o éstos están o no preparados. Ellas se pueden dividir en cuatro grandes áreas:

- Policía Administrativa
- Policía de Tráfico: a pesar de que no cabe duda que esta faceta es una manifestación más de la Policía Administrativa se estudiará de modo diferenciado dada su trascendencia
- Policía Judicial
- Protección de los bienes y autoridades municipales así como acompañar a la representación corporativa.

⁵⁶⁸ ASENSIO ABDÓN, Eduardo. Los servicios públicos Locales. Valladolid 1989. pág.. 10

A.- Policía Administrativa

Es la actividad de la P.L. destinada a la vigilancia del cumplimiento de las Ordenanzas y Bandos de los Alcaldes, así como otros de carácter sectorial, està unida indefectiblemente a su origen y asociada a la tranquilidad como medio elemental donde se desarrolla la vida de los ciudadanos de un Municipio.

En la historia de los distintos cuerpos de Policía Local⁵⁶⁹ una de sus primeras competencias estaba dedicada a la vigilancia de mercados, de cuidar de la pacífica convivencia en las calles y en definitiva conseguir mediante su presencia la prevención de actos que dificultan el normal desarrollo de la vida de nuestros municipios.

A la vez que la intervención del Estado va siendo mayor, los agentes de la autoridad municipal igualmente van incrementando su tarea y este aumento de actividad en materia de policía administrativa se ha puesto de manifiesto en nuestros días de forma especial.

De acuerdo con el Profesor Parejo " todos los Organos de la Administración pública pueden ser, según la asignación legal de competencias por sectores, competentes para la prevención, vigilancia y lucha contra peligros de dimensión

⁵⁶⁹ VILLÉN LÓPEZ, Serafin Orígenes de la Policía Municipal de Zaragoza. Ayto. de Zaragoza. 1986. EGEA GALLARDO, José Manuel, Aproximación histórica a la Policía Local de Córdoba. CajaSur. Córdoba 1994 DEL MORAL MATEOS, Agustín Historia de los Agentes Municipales de la Villa de Madrid. Madrid 1995. LOZANO VICENTE, Balbino Alguaciles y Serenos (Historia de la P.L. de Zamora) Ayuntamiento de Zamora 1995 LUTZARDO BARRERA, Juan Pedro. Historia de la Policía Local de la Laguna Ayuntamiento de La Laguna 1996.

pública. La actividad de todos esos órganos constituye la policía administrativa, en sentido material, de las correspondientes actividades. Pero la prevención, la vigilancia y la lucha contra los peligros de la seguridad y el orden públicos corresponden a la organización específicamente competente en dicha materia, cuya actividad constituye la policía en sentido estricto, la única que puede emplear la coerción o coacción materiales, es decir la fuerza."⁵⁷⁰

El primer problema que se plantea, se deduce del art. 53 de la LOFCS que en su apartado d) atribuye a la P.L. la competencia de Policía Administrativa en relación con las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales. Este hecho nos obliga a hacernos una pregunta ¿ Ha querido el legislador reducir la actividad de la P.L. en materia Administrativa exclusivamente a las disposiciones de ámbito local ? Sin perjuicio de lo que pudiera parecer a simple vista parece ser que la contestación debe ser evidentemente negativa. Todo ello en base a tres razonamientos .

a) Que en muchas de normas sectoriales se contempla a la P.L. como competente para la denuncia de sus infracciones , y a estos cuerpos se les considera como agentes de la autoridad. Ejemplo tenemos en el Reglamento de Actividades Recreativas y Espectáculos que manifiesta " También corresponde la función de vigilancia a los Policías Municipales, bajo las órdenes de las respectivas autoridades, especialmente en los municipios en que no tengan su sede Fuerzas de Seguridad el Estado."⁵⁷¹

⁵⁷⁰ PAREJO ALFONSO Luciano, Manual de Derecho Administrativo. Ariel 1996 pág..121.

⁵⁷¹ Art. 78. 2 del R.A.R.E. (R.D. 2.816/82).

b) Que en determinadas leyes sectoriales se les atribuyen claras competencias a las autoridades de las que depende la Policía Local.

c) Que es pacífica la consideración del Derecho local como bífrente⁵⁷², es decir que son varias las fuentes que le informan. De modo que las leyes sectoriales afectan directamente al ordenamiento jurídico local.

Sin olvidar este apartado anteriormente enunciado hay que precisar cuáles son las materias que la P.L. está obligada a hacer cumplir y ellas son:

a) Normas emanadas de la propia Corporación

b) Normas emanadas del Derecho estatal o de las respectivas CC. AA. con carácter sectorial y que le afectan

- Directamente por que la ley lo dispone: Bien porque ella le atribuye a la P.L. o porque se atribuye la competencia sancionadora a su Autoridad (El Alcalde).

- Como obligado colaborador de otro Cuerpo de Seguridad que lo tiene como propio.

⁵⁷² Entre otros PÉREZ ALGAR, Felix. Elementos de Derecho Local Op. Cit. pág. 27 y SOSA WAGNER, F en su Libro El Régimen Local Op. cit. pág. 123

- Como parte de la Administración Pública y que está llamada por el art 103 de la CE a intervenir con objetividad en los intereses generales y actuar con los principios de eficacia, jerarquía y desconcentración, sometido de pleno a la Ley y al Derecho. Esta vinculación genérica en favor de la Policía Local tiene su fundamento tanto en cuanto es un Cuerpo de Seguridad como el resto, lo mismo que los dependientes del Estado o de las Comunidades Autónomas, y le es de aplicación como a éstos, con carácter común todo el Título I de la Ley 2/86

- Obligada por lo tanto a dar cumplimiento lo que la Ley 30/92 de 26 de Nov. establece a lo largo de su articulado y que, entre otros lugares, en su Preámbulo manifiesta " La eficacia en el resultado de la actuación de esa realidad plural y compleja que son las administraciones públicas, hace que la cooperación entre ellas resulte un principio activo, no sólo deseable, sino indispensable en su funcionamiento" y mucho más dada la actual división territorial del Estado autonómico, lo que hace que ella "se configure como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad" y sólo así " permitirá la modernización de sus estructuras, la simplificación de todas ellas y, cuando sea posible, también la reducción de la organización territorial de la Administración General del Estado.

a) Normas emanadas de la propia Corporación.-

A pesar de ser ya conocido, merece la pena reiterar que las disposiciones emanadas de los Ayuntamientos son, de acuerdo con el art. 55 del Texto Refundido, Ordenanzas, Reglamentos y Bandos del Alcalde.

La diferencia entre Ordenanzas y Reglamentos no es precisa y algunos autores⁵⁷³ ya habían apuntado este hecho que el art 5 de la LRBRL pone en evidencia. Pero lo más importante es tener presente la diferencia entre Bandos y Ordenanzas mientras que los primeros son normas de ámbito general que el Alcalde pone en conocimiento de sus administrados, cuya naturaleza normativa es limitada,⁵⁷⁴ las Ordenanzas son disposiciones de carácter general que regula fundamentalmente las relaciones externas.

Las materias objeto de las Ordenanzas serán aquellas que la LRBRL atribuye a los Ayuntamientos en su art. 25.2.⁵⁷⁵ que de acuerdo con el mismo artículo lo

⁵⁷³ LLISSET BORRELL, Manual de Derecho Local Editorial Abella. 2ª Edicc. Madrid 1989 Pág 136. EMBID IRUJO, "Ordenanzas y Reglamentos Municipales en MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal Civitas Madrid 1988. Pág 389. Proponen reservar la denominación de Reglamentos para describir los aspectos orgánicos e internos de la misma, mientras que el de Ordenanzas lo reservaban para las normas que deben de utilizarse en todos los demás sectores de la actividad social."

⁵⁷⁴ Hay autores entre otros como LLISSET BORRELL que mantienen no tiene naturaleza de norma jurídica. Rev. Est. Ad. Local nº 225 pág. 161. Igualmente PÉREZ ALGAR en Elementos de Derecho Local. Edit. Reus. Madrid dice que " el bando es un acto administrativo dirigido a una pluralidad de destinatarios, pero nunca una norma jurídica." pág. 58.

⁵⁷⁵ a) Seguridad en lugares público

b) Ordenación del tráfico de vehículos y de personas en las vías urbanas.

c) Protección civil, prevención y extinción de incendios

d) Ordenación, gestión ejecución y disciplina urbanística, promoción y gestión de

ejercerà en los tèrminos de la legislaciòn del Estado y de las CC. AA.

Las Ordenanzas, de acuerdo con lo ya tratado anteriormente se encuentran marcadas por una serie de limitaciones que son los grandes principios que regulan su desarrollo como es el de la competencia, respecto al principio de jerarquía normativa, o el de ser elaboradas de acuerdo a un procedimiento específico, así como la obligación de su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia.

El grupo más importante de Ordenanzas es el constituido por las que genéricamente se han venido en denominar de policía y buen gobierno y son las que realmente tienen interés para la Policía local en cuanto regulan directamente el campo de su actividad. Estas disposiciones inciden en los aspectos más generales de la vida municipal y están encaminadas a cubrir la regulación de las competencias que las Corporaciones Locales tienen. La amplitud de estas Ordenanzas de Policía y Buen Gobierno es tal que llevan a manifestar a algunos autores⁵⁷⁶ que ellas pueden dar lugar a evidentes confusiones con normas de policía de la vía pública

viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos rurales.

- e) Patrimonio histórico artístico
- f) Protección del medio ambiente
- g) Abastos, mataderos, ferias mercados, defensa de consumidores y usuarios.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de salud
- j) Cementerios y servicios funerarios
- k) Prestación de servicios sociales y de reinserción social
- l) Suministro de alumbrado público, agua, limpieza, alcantarillado.
- ll) Transporte público de viajeros
- m) Actividades e instalaciones culturales, deportivas y turismo
- n) Colaborar en el desarrollo de la enseñanza pública.

⁵⁷⁶ LÓPEZ NIETO. La Policía Municipal op. cit pág. 144

en general.

Son las que dan mayores ocasiones para la intervención de la Policía Local y mediante las mismas, a lo largo de la historia de la actividad legislativa municipal, se han regulado muchas materias entre otras:

- Normas sobre objetos abandonados
- Disposiciones sobre tenencia de animales domésticos y plantas
- Usos de parques y jardines
- Regulación de normas de convivencia para no producir molestias a los demás vecinos: ruidos, olores, cuidado de fachadas etc.

Los Bandos, si bien no necesitan la tramitación de expediente para su aprobación, sí deben publicarse de acuerdo con el uso y costumbre de la localidad y habrán de inscribirse en el libro de Resoluciones de la Alcaldía.

Los Bandos dictados por los Alcaldes y de carácter obligatorio, pueden ser periódicos y no con carácter general, establecen normas nuevas, sino que se limitan a recordar el cumplimiento de disposiciones vigentes y especialmente para desarrollar atribuciones propias que están conferidas a los Alcaldes.⁵⁷⁷

El Bando es el edicto que autoriza el Alcalde de una población sobre materias que son de su competencia, o que recuerda obligaciones como ocurre en el caso de las fiscales.

Como sucede en materia de Ordenanzas, los más importantes son aquellos

⁵⁷⁷ En esta línea se manifiesta LÓPEZ NIETO en su libro la Policía Municipal pág.. 146.

que afectan directamente a la vida diaria de los ciudadanos como son los de policía.

Los Bandos dictados por el Alcalde, dada su obligatoriedad dentro del ámbito de sus competencias, determinarán la intervención de la Policía Local para exigir su cumplimiento.

Por último mencionar, dentro del derecho autónomo municipal, que la Policía Local debe vigilar la existencia de Acuerdos y Actos que constituyan una norma de cumplimiento obligatorio. Si bien es cierto que muchas veces estas resoluciones no van a exigir la intervención concreta de la Policía Local, sin embargo habrá otros casos en que deberá realizarse la ejecución forzosa de los mismos y para lo cual puede ser precisa la participación de aquella.

Esta actividad coactiva es una manifestación de la fuerza que debe desarrollar la Administración local para que se cumpla el ordenamiento vigente y la inhibición puede dar lugar a verdadera omisión en la defensa de los derechos y libertades.

Sin embargo no olvidemos que el Agente de la Autoridad no es el que debe disponer cuando se desarrolla la ejecución por la fuerza, sino que ante situaciones de incumplimiento, la Autoridad competente es la que debe dar la orden de ejecutar las acciones para el cumplimiento correcto de ese acuerdo.

Tampoco es competencia de los Agentes de la Policía Local el dar saltos cualitativos en la ejecución de los mismos. Así, cuando mediante un acuerdo de la Corporación se ordene el cierre de un establecimiento debe procederse a la comunicación al titular del mismo para que lo realice; el paso siguiente consistente en el precinto que deberá ser fruto de otra resolución que desarrolle el mismo o de

otro expediente. Todo ello sin perjuicio de la tutela judicial que los tribunales deban ejercer, mediante la correspondiente autorización cuando se trate de proteger derechos fundamentales.

A través de estas disposiciones de ámbito local se ha regulado la vida específica de cada municipio y el que la actividad de los ciudadanos se acomode a ellas debe ser objeto de vigilancia por parte de la P.L. Obviamente este desarrollo reglamentario de carácter local debe hacerse dentro de los márgenes apuntados y expuestos anteriormente.

b) Normas supra municipales de carácter sectorial

Además de las leyes de ámbito estatal es frecuente que sea aprobadas normas por el Parlamento o por las asambleas legislativas de las CC.AA. que atribuyen competencias a los Ayuntamientos. Unas veces son compartidas y otras se les confiere con carácter exclusivo. En cualquier caso se haga o no constar que la Policía Local se encargará de su cumplimiento, será ella como agentes de la máxima autoridad municipal la que deba cuidar del mismo.

Estas actividades sectoriales son:

1.- Medio ambiente.-

- Consideraciones Generales

La llegada de la sociedad industrial ha supuesto una importante transformación en la forma de vida de las personas. Este cambio de una sociedad rural a una de consumo, ha incidido definitivamente en el medio ambiente, influyendo de forma muy seria en su degradación, destrozando ecosistemas y generando elementos contaminantes, de cuyo grave efecto, a veces aún no somos conscientes.⁵⁷⁸

Los poderes públicos, por mandato constitucional, están obligados, en primer lugar a prevenir y evitar su deterioro, como algo que es necesario para el desarrollo de la persona y hay obligación de conservarlo, en segundo lugar sancionando a los infractores y por último exigiéndoles a éstos la reparación del daño.

Este destrozo del medio ambiente ha incidido más en las zonas más pobres

⁵⁷⁸ MARTÍN MATEO, Ramón. "La tutela de la biodiversidad" REDA nº 86 Abri-Mayo 1995 Pág. 165 "Aunque en los medios científicos de la naturaleza las reflexiones iniciales que nos proponemos realizar son ociosas, para los cultivadores de las ciencias sociales puede ser útil contar con una descripción o esquema, del alcance de la pérdida de biodiversidad para el mantenimiento de unas constantes fisicoquímicas que en nuestro planeta han hecho posible la aparición del hombre.

Todo esto es cierto pero aunque parece que sabemos muy poco de la vinculación de los seres vivos con el medio en el que habitan, es evidente que existen interrelaciones como atestigua la propia dinámica de lo animado.

Los bienes y servicios esenciales de nuestro planeta dependen de la variedad y variabilidad de los genes, los espacios, las poblaciones y los ecosistemas. Los recursos biológicos nos nutren, nos visten y nos proporcionan alojamiento, medicamentos y sustento espiritual."

y ha aumentado más las diferencias socioeconómicas apareciendo como que no era una cosa a tener en cuenta, especialmente cuando frenaba nuestra agradable sociedad de consumo. La necesidad de compatibilizar el crecimiento económico de todos los habitantes del planeta sin que se produzca esa degradación es un reto que tiene planteada nuestra sociedad. No podemos ser tan ingenuamente hipócritas como para creer que el problema se resuelve con trasladar los residuos contaminantes a los que no son conscientes de este problema.

La Administración municipal y la P.L. como parte de ella, cuya intervención debe ir destinada a conseguir mayor cotas de calidad de vida, están obligadas a preocuparse de este tema interviniendo en favor del mismo en dos direcciones, una denunciando las infracciones y otra concienciando a los ciudadanos para implicarles en su solución.

Nuestra sociedad se ha basado en la generación incesante de basura y residuos de toda índole, algunos con una incidencia grave en nuestro futuro. Hemos vivido agrediendo permanentemente el medio y después de algún tiempo empezamos a caer en la cuenta cuando él se encarga de pasarnos la factura.

A la contaminación de las tierras convertidas en gigantescos estercoleros, se suma ahora la contaminación atmosférica⁵⁷⁹ que sufre un incremento constante y

⁵⁷⁹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “ Régimen Jurídico de la protección del aire” REDA nº 84 de Octubre-Dic. De 1994 Pág 533 “La Protección del aire es uno de los objetivos incluidos en el principio general de protección del medio ambiente. Los ordenamientos primarios (Derecho internacional, Derecho europeo) proporcionan las fuentes determinantes de un especial régimen jurídico que ésta, así constituido por instituciones, técnicas y relaciones creadas o reconocidas en tratados internacionales, leyes, reglamentos, costumbre y demás fuentes de producción del Derecho.

En la actualidad, la gravedad de los problemas que afectan al aire en todo el planeta

que altera de forma importante los cambios climáticos, dando lugar a situaciones evidentemente perniciosas para la salud de los que están alrededor. De forma parecida ha ocurrido con las aguas, a las que se ha sometido a vertidos urbanos e industriales desde todos los puntos de vista. Igualmente somos diariamente atacados por infinidad de ruidos que alteran de forma alarmante nuestro sistema nervioso e impiden nuestro normal descanso. Sobre la incidencia del ruido en el medio ambiente y los efectos nocivos del mismo aún no somos conscientes y queda mucho por hacer, y evitar, en un país donde tradicionalmente nuestras manifestaciones lúdicas han ido siempre acompañadas de abundante ruido⁵⁸⁰

podría conducir, bajo la óptica, a la necesidad de reconocer la unidad del recurso (patrimonio y herencia común) y el interés de todos Estados en su protección (tarea común de la humanidad) Diversos tratados internacionales han contribuido progresivamente a decantar tales conceptos; los más importantes son los referidos a la contaminación transfronteriza, a la capa de ozono y al cambio climático.”

⁵⁸⁰ SOSA WAGNER, F. “la lucha contra el ruido” Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. N° 249 año 1991 Enero- Marzo Pág. 11 “el ruido es castigo tan cruel y exagerado que a veces me inclino a pensar si no se tratará de una suerte de expiación impuesta por la providencia a la altivez y a la contumacia empleadas por el hombre en alterar el apacible orden de la naturaleza.

Entre las compañías más estables con que cuentan los españoles que viven en ciudades y también muchos del medio rural, lugar al que se han trasladado los elementos más zafios de la cultura urbana descartando cuidadosamente los refinados, se debe citar, en un destacado lugar, la de los ruidos generados por focos de variopinto origen”

ALONSO GARCIA, C. “La contaminación acústica” en ORTEGA ALVAREZ, L. Lecciones de Derecho del Medio Ambiente. Lex Nova, Valladolid 1998 Pág. 313 “ En efecto el ruido ha sido definido como “sonido o un conjunto de sonidos desagradables o molestos”. Cualquiera que sea la definición propuesta, es sustancial a la misma la aparición de una sensación desagradable, incómoda, perturbadora, fastidiosa.... que depende, en cualquier caso, de la apreciación del sujeto receptos, y que se condiciona, además, a sus características psíquicas, físicas, culturales o educativas.

La sociedad, y con ella las autoridades legislativas y administrativas, sólo han tomado conciencia de este fenómeno y de sus perniciosas consecuencias en tiempos relativamente recientes, lo que se ha plasmado en los textos normativos.

Hoy día, sin embargo, la preocupación es bien diferente. Según los datos facilitados por una encuesta realizada en 1982 entre ciudadanos de la U.E. sobre protección del medio

Por esta complejidad el medio ambiente, plantea determinados problemas de definición⁵⁸¹ y puede ser entendido como un conjunto de objetos de condiciones y de influencias que rodean a todo organismo viviente e influyen en su evolución

ambiente, el ruido era el segundo problema en importancia en este ámbito.

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. "La defensa frente al ruido en el Tribunal Constitucional (Auto de 13 de Octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla" Revista de Administración Pública nº 15 Enero-Abril de 1988 Pág. 207 " El problema es que hay un buen número de ruidos, perfectamente evitables, cuya desaparición, o cuyo amortiguamiento a unos niveles de mucha mayor tolerancia, no es complejo en absoluto, ni tiene los efectos económicos catastróficos de otras operaciones, ni ofrece las dificultades y empeños que deparan los ruidos a que antes me refería. A estos ruidos sobreañadidos y evitables quería, en efecto referirme ahora....

... Hay ruidos perfectamente evitables y cuyo control no es nada complejo. Aunque eso si, hace falta la decidida voluntad de poner los medios para impedir desmanes y abusos; para defender a los ciudadanos frente a los descarrilados que se aprovechan de la tolerancia. La defensa de la libertad -que es un bien de todos y no de unos cuantos espabilados y listillos- exige por eso la adopción imprescindible de medidas y el establecimiento de fórmulas de garantía a favor de la generalidad"

Pág 214" El art 18 de la Constitución -parrafo primero- se ocupa de garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar, cuidándose de aseverar casi sin solución de continuidad -parrafo segundo- que el domicilio es inviolable....

...Una de las modalidades clásicas de proteger el domicilio ha consistido en ostener con rigor la interdicción de la entrada no querida o arbitraria de personas ajenas. El propio texto de la Constitución, nada más reconocer la inviolabilidad, plasma la regla de que ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin el consentimiento del titular o resolución judicial.

Pues bien, en esta línea diversificadora de los alcances de un derecho fundamental, y por seguir con la reflexión aproximativa, cabe reparar en la variante de conectar la inviolabilidad del domicilio, en lo que tiene de reducto firmísimo de la intimidad, con la interdicción y el consiguiente control de los ruidos ilegítimos. ... Hasta ahora ha preocupado el temor a la entrada arbitraria de las personas, ... pero junto a ello hay que ser conscientes de la aparición de nuevos peligros, tal sería el caso de esta agresión contemporánea del ruido"

⁵⁸¹ DE LA MATA BARRANCO, Norberto. Protección Penal del Medio Ambiente y Accesoriedad Administrativa. Editorial Cedex. Barcelona 1996 Pág 46 " La doctrina que se ha ocupado de la tutela jurídica del ambiente ha puesto de relieve la dificultad de precisar tanto el concepto de daño ecológico como el concepto mismo de ambiente. Una primera aproximación a éste obliga a definirlo como lo que circunda y condiciona la vida de las personas, el entorno que rodea al hombre, lo que, aunque sólo en cierta medida, remite a la problemática ecológica en general, de ahí que suela señalarse como su protección implica formas de protección de intereses distintos que no son reconducibles a una unidad."

física, tal como lo define Lòpez Nieto⁵⁸² y tiene interès e importancia en la medida en que se està produciendo actualmente una situaciòn seria de degradaciòn.⁵⁸³

El convenio adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidad sobre medio ambiente de Rio de Janeiro de 1992, constituye un sólido punto de partida para la instauraciòn de un orden mundial razonable que favorezca el que los estados se tomen en serio este grave problema y adopten medidas encaminadas a conservar el mundo en el que nos encontramos y que estamos obligados a trasladar a nuestros descendientes en el mejor estado posible. Esto obliga tomar una serie de medidas de carácter integral que evite las dramáticas consecuencias que se están produciendo por nuestro peculiar modo de vida. Por ejemplo no podemos pensar un medio ambiente aislado del urbanismo,⁵⁸⁴ o igualmente disociado de otras disciplinas que colaboran a su eficaz desarrollo.

El que la conservación de la naturaleza deba de ser un concepto integral y multidisciplinar quiere decir, que todos los agentes sociales, todas las ciencias, incluido el Derecho, están convocados a conseguir éste proyecto.⁵⁸⁵

⁵⁸² LÒPEZ NIETO Y MALLO Francisco Manual de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Tecnos. Madrid 1986 pág. 17.

⁵⁸³ CONDE PUMPIDO TOURÓN, Cándido. "Introducción al delito ecológico" en TERRADILLOS BASOCO, J. El delito ecológico Madrid 1992 pág 14 " La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida. En nuestro país adquiere rango constitucional, pues, de forma coherente con la voluntad proclamada en el preámbulo de "promover el progreso de la cultura para segurar a todos una digna calidad de vida"

⁵⁸⁴ PAREJO ALFONSO, L. Y OTROS Manual de Derecho Administrativo Op. Cit. Pág 213 " La legislación urbanística tiene una gran importancia, a pesar de no ser específicamente medioambiental, no sólo por lo avanzado de sus soluciones y la gran cantidad de técnicas, sino por haber establecido un sistema de ordenación territorial basado en un conjunto de Planes"

⁵⁸⁵ MARTÍN MATEO, R. "La tutela de la biodiversidad.... " Op. Cit. Pág 170 " La conclusión es obvia, hay que modificar o suspender estos negativos comportamientos, lo que

El derecho del medio ambiente es evidentemente nuevo y profundamente transformador⁵⁸⁶ y surge de la necesidad de una mejor protección de las condiciones de vida de las personas, debiéndose preocupar tanto de combatir los peligros que amenazan los fundamentos de nuestra vida, como de organizar un futuro mejor.

Muchas veces para dar respuesta a este problema se ha dicho que esa situación obedecía a falta de legislación en este tema, sin embargo, por el contrario en estos momentos es muy abundante la normativa existente en esta materia. El Estado español cuenta con muchas disposiciones en materia de medio ambiente a las que hay que añadir las de las CC.AA. y a las de la Unión Europea, lo que produce un inmenso panorama que si se puede acusar de algo es de falta de coordinación entre los organismos que lo deben aplicar.

La Policía Local se debe preocupar de que la legislación sobre medio ambiente se cumpla y colaborar tanto en la fase de prevención como en la de sanción de los culpables, consiguiendo de esa manera dar sentido a su misión y que

implica la adopción de políticas y el establecimiento de acuerdo con ellas de los oportunos dispositivos legales, las ciencias sociales deben tomar pues el relevo

La tarea no es fácil porque hay aquí preconditionantes de escala, en cuanto sólo un tratamiento global del problema permitirá conseguir soluciones satisfactorias."

⁵⁸⁶ MARTÍN MATEO, R. Manual de Derecho Ambiental. Trivium. Madrid. 1998 2ª Edición. Pág. 61. "El Derecho Ambiental, como habrá podido ya deducirse, es un Derecho de perfiles revolucionarios, lo que se deriva de sus intrínsecos cometidos, totalmente alejados de los que son propios de otros ordenamientos animados por la realización de dictados filosóficos e ideológicos, como la libertad, la igualdad, la propiedad privada.

El Derecho ambiental es crudamente materialista, si bien necesita de apoyos éticos para muchas realizaciones, entre ellas destacadamente de la solidaridad.

El Derecho ambiental tiene como veremos, implicaciones y manifestaciones de Derecho privado, pero su meollo es fundamentalmente público, se impone directamente por el estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno y no de los sujetos privados entre si."

sea su trabajo, en esta materia, un auténtico servicio público.

Las normas que se han producido para la defensa del medio ambiente se pueden clasificar:

- Legislación Comunitaria

La política de protección del medio ambiente nació en la Comunidad Económica europea en los años 70 debido a la necesidad de intervenir ante los efectos de la industrialización y urbanización en la Comunidad y ante las reivindicaciones de una mejora de la calidad de vida. En 1971 se elabora un documento la política de la Comunidad en materia de medio ambiente. En él la Comunidad esbozó lo que iba a ser la política comunitaria en esta materia. A partir de este momento, el medio ambiente se ha ido afianzando y extendiendo su ámbito, estableciéndose como un objetivo preferente en la política comunitaria.⁵⁸⁷

Cada día son más, tanto cualitativa como cuantitativamente hablando, las actividades de política comunitaria que tienen por objetivo, tanto la información como la protección y acción en favor de conseguir un aprovechamiento racional y que

⁵⁸⁷MARTÍN MATEO, R. Manual de Derecho Ambiental Op. cit. pág. 212 “La Comunidad Económica Europea no podía ser insensible a estos problemas, lo que la ha impulsado a adoptar una serie de medidas de carácter indirecto y otras que inmediatamente abordaran la gestión del medio ambiente”

LÓPEZ RAMÓN, F. “Régimen jurídico de la protección del aire” REDA nº 84 Octubre-Dic. 1994 pag.537 “ La intervención comunitaria europea en relación con la protección del aire se inició en la década de los 80, salvo aspectos relativos a temas concretos tratados anteriormente”

evite el despilfarro y por tanto la contaminación.⁵⁸⁸

La actividad normativa de la U.E. en materia de medio ambiente ha ido encaminada a determinados sectores donde más se ha manifestado su evidente degradación y entre ellos:

- Protección del Ambiente Atmosférico.

La intervención comunitaria europea en relación con la protección del aire responde a las inquietudes que en esta materia se crean a partir de los años 80, lo que supone, que la concienciación de los ciudadanos empiece a exigir a los poderes públicos para que se vuelquen en esta materia y que en manifestaciones aisladas en temas puntuales tuvieron orígenes anteriormente.⁵⁸⁹

El derecho derivado de la U.E. No establece un sistema general encaminado a proteger la atmósfera de todo tipo de contaminantes. Solo algunas sustancias (aunque, ciertamente, las de mayor poder contaminante) son objeto de regulación general; en los demás casos, la lucha contra la contaminación incide sobre

⁵⁸⁸ LÓPEZ LÓPEZ, Alejandro. "Legislación comunitaria en materia de protección del medio ambiente" El espacio ambiental europeo Universidad complutense Madrid año 1989. Pág. 49 " Ahora bien, la tipología del ordenamiento y de la regulación medio ambiental no es puro "divertimento" sino que por el contrario afecta jurídicamente a los estados miembros, a las empresas y a los ciudadanos europeos, prolongando su acción efectiva a las realidades económicas, sociales y políticas.

Para poner en marcha políticas comunitarias (y entre ellas la política de medio ambiente) la Comunidad además de contar con competencia para ello expresadas en los Tratados y ratificados con el ingreso de nuevos estados miembros desde el momento fundacional, necesita unos órganos que sean los que adopten las medidas necesarias para la realización de los objetivos propuestos"

⁵⁸⁹ Entre la normativa previa a los años 80 se encuentra lo relativo al control de calidad de los vehículos que data de 1970 o el Convenio de contaminación atmosférica transfronteriza de Ginebra de 1979.

concretos productos o focos de emisión.⁵⁹⁰

DIRECTIVAS: 80/779, 82/884, 75/716, 85/210 (En este grupo habría que incluir algunas directivas que regulan efectos de un mismo contaminante con los diversos recursos naturales como sucede con el amianto.

En ellas se establecen los límites de emisión de SO₂ dióxido de azufre, partículas y el contenido de plomo en la atmósfera, el uso de determinados combustibles con menos contaminantes y en concreto el uso de la gasolina sin plomo. Estas directivas se han traspuesto a la legislación española mediante el R.D. 1613/85 y el R.D. 2482/86.

- Control de residuos

DIRECTIVAS: 75/442, 75/439, 78/319, 91/156

En ellas se regula los residuos de modo general, y la eliminación de determinados residuos sólidos peligrosos, traspuesta mediante la Ley Básica de Residuos Tóxicos y Peligrosos 20/86 de 14 de Mayo, desarrollada por el Real Decreto 833/88 de 20 de Julio. Sustituida por la Ley 10/1998 de 21 de Abril de la que se hablará posteriormente. La cual en su propia exposición de motivos manifiesta

⁵⁹⁰ LÓPEZ RAMÓN, F. " Régimen Jurídico de la protección ... Op. Cit. Pág. 537 "Sin embargo, la normativa comunitaria desempeña un papel fundamental, puesto que establece lo elementos básicos de los ámbitos y de las técnicas de intervención, elementos que luego son desarrollados por los Estados miembros integrados en la Unión. Las directivas de protección del aire cumplen la doble función de vertebrar la aplicación de los tratados internacionales en la materia y establecer niveles adicionales de protección, de manera que a los estándares mundiales se suman los europeos."

como pretende ser desarrollo de la Directiva 91/156/CEE⁵⁹¹

- En materia de aguas

DIRECTIVAS: 76/464, 86/280, 76/160, 78/659, 80/778

Donde se establecen las normas para vertido de determinadas sustancias peligrosas, entre ellas el DDT y el tetracloruro de carbono, así como los criterios aplicables por los estados miembros para fijar los límites y seguimiento. Igualmente se apuntan las normas para la protección de aguas subterráneas de baño y consumo, así como las continentales para la protección de la fauna acuática.

Otras directivas han ido encaminadas a la protección acústica y niveles máximos de ruidos,⁵⁹² a la protección de accidentes industriales, a la conservación de las aves silvestres, así como el control sobre el traslado de sustancias peligrosas.

⁵⁹¹ En la Exposición de Motivos de la Ley 10/98 de 21 de Abril de Residuos manifiesta "Supone la asunción por la U.E de la moderna concepción de la política de residuos, consistente en abandonar la clásica clasificación en dos únicas modalidades (general y peligrosos) y establecer una norma común para todos ellos"

⁵⁹² Directiva 96/20/CE de la Comisión de 27 de Marzo de 1996, por la que se adapta al progreso técnico la directiva 70/157 CEE del Consejo relativa a la aproximación de las legislaciones de los estados miembros sobre el nivel sonoro admisible y el dispositivo de escape de los vehículos a motor.

Igualmente se han aplicado a normativa estatal Anexo al Convenio de Ginebra de 1958, publicado en el BOE el día 23 de Noviembre de 1983, sobre homologación de vehículos en lo que se refiere al ruido.

Anexo al Acuerdo de Ginebra de 1958 publicado en el BOE el 2 de Abril de 1985, sobre homologación de motores en relación con el ruido.

- Legislaci3n Estatal.

La legislaci3n sobre medio ambiente tiene una de sus primeras manifestaciones con el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 30 de Noviembre de 1961 y la Ley 25 /64 sobre Energía Nuclear.⁵⁹³

El Reglamento de Actividades, que ve la luz en el ańo 1961 tiene antecedentes legislativos en la Real Orden de 17 de Noviembre de 1925, una Orden del Ministerio de la Gobernaci3n de 13 de Noviembre de 1950 e incluso otras anteriores⁵⁹⁴

Esta disposici3n ha sido de gran importancia y su valor no puede negar nadie, ya que despu3s de muchos ańos y avatares legislativos se encuentra no s3lo en vigor, por no haber sido expresamente derogada, sino que se sigue aplicando y es un instrumento jurídico v3lido.

En 3l se deja bien claro que est3n afectadas por este Reglamento todas las actividades que sean consideradas como tales en el siguiente artículo: (art.3)

- Molestas: cuando constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensi3n o sustancias que eliminen.

- Insalubres: las que den lugar a desprendimiento o evacuaci3n de productos

⁵⁹³ Relacionado con esta materia cita L3PEZ NIETO en su obra sobre la P.L. p3g.. 159 el R.D. 2107/68 de 16 de Agosto sobre r3gimen de poblaciones con altos niveles de contaminaci3n atm3sf3rica o de perturbaciones por ruidos o vibraciones.

⁵⁹⁴ Entre ellas la Ley de Ordenaci3n y Defensa de la Industria de 24 de Noviembre de 1939, la cual ya preveía la clasificaci3n de de los establecimientos con arreglo a us insalubridad, incomodidad o peligro. Citada por L3PEZ NIETO en su libro Actividades... Op. cit. p3g. 31

que puedan resultar directa o indirectamente perjudicado para la salud humana.

- Nocivas: las que por la misma causa puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.

- Peligrosas: las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia.

Estas actividades deberán supeditarse en cuanto a sus emplazamientos a lo dispuesto sobre el particular en las Ordenanzas municipales y en los Planes de Urbanismo.

En este Reglamento se establece de forma clarísima que será competencia del Alcalde la concesión de licencias para el ejercicio de estas actividades, pudiendo mediante ordenanzas regular los emplazamientos de las mismas.⁵⁹⁵

Sin embargo, hay autores⁵⁹⁶ que plantearon diversas críticas al Reglamento:

- No se acomoda a los avances técnicos y legislativos que ya se habían

⁵⁹⁵ LÓPEZ RAMÓN, F. "Régimen Jurídico de la protección del aire" Op. Cit. Pág. 545 "Entre las diversas medidas de policía administrativa para la protección del aire, como las homologaciones o las sanciones administrativas, la intervención de tipo más general es la licencia municipal de actividades contaminadoras, que plantea algunos específicos problemas de régimen jurídico, a los que conviene hacer referencia.

La autorización administrativa de los focos de contaminación atmosférica, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los estándares aplicables, parece una exigencia mínima en cualquier sistema jurídico que pretenda garantizar la calidad del aire.

En este sentido, el régimen general de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas viene exigiendo una licencia municipal, cuyo contenido se encuentra en buena medida vinculado al informe de un órgano de composición técnica perteneciente en la actualidad a la Administración de la Comunidad Autónoma."

⁵⁹⁶ FERNANDEZ RODRIGUEZ T. M.El Medio ambiente urbano y las vecindades industriales. Madrid 1973 pg. 91

producido en su momento y se intuían podrían darse.

- Está redactado pensando en una realidad social estática.
- En cuanto a las medidas correctoras se limita a exigir las en su instalación olvidando las modificaciones posteriores.

- Las facultades inspectoras de la Administración resultan insatisfactorias e ineficaces.

- El dar un concepto de actividad eminentemente restringido con lo cual dificulta la tarea de la propia administración.

- Dificultad de encajar en el Reglamento actividades desarrolladas en el domicilio etc. Así no sería de aplicación en el caso de un señor que los domingos corta el césped a las ocho de la mañana o una persona que toca el piano.

Sin embargo, las primeras normas que se deben considerar como medio ambientales, propiamente tal de ámbito estatal, son la Ley 30/1972 de 22 de Diciembre, y el R.D. 833/75 que lo desarrolla, las cuales tienen por objetivo prevenir, vigilar y corregir situaciones de contaminación atmosférica cualesquiera sea la causa que las produzca. Se establecen niveles de emisión de contaminantes especialmente en las actividades que potencialmente lo pueden ser como las industrias, fijando las características de lo que se debe considerar como zonas contaminadas y los procedimientos para declarar situaciones de emergencia en ellas.

La ley de residuos sólidos urbanos de 1975 y la Ley de sanciones a la Contaminación Marina desde Buques y Aeronaves de 1977 siguen en esta línea que es respuesta a lo que se había tratado ya en la Conferencia de Estocolmo de Junio

de 1972.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978 el medio ambiente encuentra en ella un tratamiento importante, como algo que es obligación de todos el conseguir.

Por eso, el que el medio ambiente es un bien que recibimos y estamos obligados a proteger y a transmitir a nuestras generaciones venideras y así lo encontramos consagrado en el art 45 de la CE que dice:

- 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.**
- 2. Los poderes públicos - por lo tanto también los Ayuntamientos- velarán por la utilización racional de todos o los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.**

Este artículo para el profesor Parejo es la consagración, con el mayor rango normativo posible, del valor medioambiental como merecedor de protección, que se abre con la proclamación de la CE.⁵⁹⁷

El propio Tribunal Constitucional en sentencia 64/82 de 4 de Noviembre dice que " no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino

⁵⁹⁷ PAREJO ALFONSO Luciano Curso de D... op. cit. pág.. 176

que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida"

De los artículos 45, 46 y 47 de la CE así como la jurisprudencia dice el profesor Parejo⁵⁹⁸ que se puede deducir:

- Que el art. 45 marca el criterio general o al menos las reglas a la luz de las que se deben interpretar los restantes.

- Que ese artículo presenta el derecho-deber de todos, circunstancia que lo distingue y califica.

- Que el citado artículo marca el correspondiente principio rector de las políticas públicas en esa materia.

Estos principios establecidos en la CE y las normas del Derecho Comunitario, han dado lugar a que desde ese momento se haya producido un importante desarrollo legislativo que abarca:

- Recursos naturales:

- R.D. 258/89 de 10 de Marzo que desarrolla la Ley 10/88 de 21 de Abril sobre el vertido de sustancias peligrosas desde tierra al mar.

- La Ley de Aguas 29/85 de 2 de Agosto con sus dos Reglamentos (Real Decreto 849/86 de 11 de Abril y la Orden Ministerial de 23 de Diciembre de 1986)

⁵⁹⁸ Op. cit. pág. 196

que la desarrollan parcialmente.

- R.D.L. 11/95 de 28 de Diciembre por el que se establecen las normas sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas

- R.D. 484/95 de 7 de Abril sobre medidas de regularización y control de vertidos.

- Ley 4/89 de 27 de Marzo, sobre la conservación de espacios naturales, de la flora y fauna silvestres, dando respuesta a uno de los problemas más importantes en relación con la actividad de policía administrativa de la caza y la pesca, pretendiendo coordinar las competencias de las distintas comunidades autónomas.

- R.D. 1997/95 de 7 de Diciembre. Medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

- Ley 3/95 de 23 de Marzo sobre vías pecuarias

- Residuos contaminantes:

- R.D. 319/91 de 8 de Marzo por el que se establecen las acciones para regular la producción, comercialización, empleo, reciclado y relleno de los envases para alimentos líquidos;

- R.D. 1078/93 de 2 de Julio por el que se aprueba el Reglamento sobre envasado etiquetado de preparados peligrosos.

- R.D. 363/95 de 10 de Marzo por el que se aprueba el reglamento sobre notificación de sustancias nuevas, clasificación, etiquetado y envasado de

sustancias peligrosas.

- R.D. 833/88 de 20 de Julio por el que se aprueba el desarrollo reglamentario de la Ley 20/86 sobre residuos tóxicos o peligrosos.

- Ley 15 / 94 de 3 de Junio por la que se establece el control sobre organismo modificados genéticamente.

- Ley 11/97 de 24 de Abril sobre envases y residuos de los envases

- Ley 10/98 de 21 de Abril de residuos. Mediante esta ley se pretende regular la política de residuos, de tal forma que, colaborando con el medio ambiente, se integre este hecho socialmente importante con la política social, económica, industrial y territorial. En cuanto al ejercicio de competencias respeta el reparto constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al mismo tiempo que garantiza las que tradicionalmente han venido ejerciendo las Entidades Locales en materias de residuos sólidos urbanos.

Esta ley tiene especial interés para los Ayuntamientos pues les implica de forma importantísima en el desarrollo de la misma, haciendo de ellos sujetos en la gestión de los residuos sólidos urbanos.

La ley 10/98 regula también la forma en la que se habrá de hacer la recogida de residuos sólidos urbanos por las Entidades Locales. Igualmente se establece que los municipios de más de 5000 habitantes a partir del año 2001 tendrán que tener recogida selectiva de residuos.

- Las Aguas:

- La ley 29/85 de 2 de Agosto , de Aguas.
- Ley 22/88 de 28 de Julio de Costas.
- R.D. 11/95 de 28 de Diciembre, Por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- R.D. 509/96 de 13 de Septiembre por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

- Legislación Autonómica:

Junta a esta legislación estatal se han desarrollado normas de diversas Comunidades protegiendo determinados espacios así como cuidando diferentes aspectos de su medio ambiente.

- El País Vasco recoge en su Estatuto (L.O.3/79) competencia legislativa y ejecución de la legislación del Estado en medio ambiente(art. 11) Decreto 2216/96 de 30 de Agosto por el que se le transfiere funciones del Estado en medio ambiente y vertidos. Por Decreto 42 /96 de 27 de Febrero se crea el Registro de espacios naturales. Mediante Orden de 1 de Julio de 1997 se clasifican las zonas marítimas del litoral. La Orden 8 de Julio de 97 fija catálogo de especies amenazadas de fauna y Flora.

- La Generalidad de Cataluña establece en su Estatuto (L.O. 4/79) la competencia legislativa y la de ejecución del Estado en medio ambiente. Habiendo desarrollado,

la Ley 6/93 de 15 de Julio, sobre residuos y su regulación. Por el Decreto 83/96 de 5 de Marzo fija normas sobre aguas y vertidos residuales. Con el Decreto 213/96 de 30 de Julio de 1997 se aprueba el Plan de espacios naturales.

- Galicia en su Estatuto (Ley O. 1/81) art. 27 contempla competencia exclusiva sobre las normas adicionales sobre el medio ambiente. Posteriormente ha desarrollado mediante el Decreto 198/96 de 29 de Febrero el Reglamento de Aguas de Galicia, por la Ley 7/97 la protección contra la acústica. El Decreto 130/97 de 14 de Mayo regula la pesca fluvial. La Ley 10/97 establece la normativa sobre residuos sólidos urbanos.

- En el Estatuto de Andalucía (Ley O. 6/81) art 12 ésta Comunidad asume el compromiso de promover el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente. El Decreto 74/96 de 20 de Febrero establece normas para la protección del medio ambiente y especialmente del aire. Por Decreto 2/97 de 7 de Enero se modifica la denominación y límites del Parque de Doñana. El Decreto 28/97 de 9 de Septiembre establece el Reglamento Forestal. Mediante el Acuerdo de 17 de Junio de 1997 se aprueba el Plan de Gestión de Residuos Peligrosos.

- El Principado de Asturias en su Estatuto (Ley.O. 1981) art. 10 y 11 establece que serán competencias del mismo, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas relacionadas con el medio

ambiente. Al amparo de esto ha regulado diversos parques nacionales.

- Cantabria contempla en su Estatuto (Ley O. 8/81) art. 22 como en el marco de la legislación básica del Estado efectuará el desarrollo legislativo y la ejecución de la competencia de medio ambiente. Además de regular diversos espacios protegidos por Ley 8/97 de 30 de Diciembre se establece la protección de animales.

- En la Rioja su Estatuto (Ley O. 3/82) art. 8 y 9 dispone que tendrá competencias en el marco de la legislación básica del Estado, para el desarrollo legislativo y la ejecución de los temas de medio ambiente. Por el Decreto 42/97 se regula el abastecimiento de aguas así como el canon de saneamiento. Por Ley 9/98 se establece las normas para la caza dentro de esta Comunidad Autónoma.

- En Murcia en su Estatuto (Ley O. 4/82) art 10 y 11 se contempla igualmente que en las Comunidades anteriores la competencia de desarrollo legislativo en el marco de la legislación básica del Estado de lo relacionado con el medio ambiente. Posteriormente ella regula mediante Orden de 11 de Diciembre de 1997 la adecuación de las industrias y demás actividades a la normativa medio ambiental.

- Valencia contempla en su Estatuto (Ley O. 5/82) art 31 y 32 que tendrá competencia exclusiva en en el desarrollo legislativo y la ejecución de la Protección del medio ambiente. Lo que desarrolla mediante el Decreto (202 /97 de 1 de Julio) y el (317/97 de 24 de Diciembre) estableciendo normativa para el plan integral de

residuos.

- El Estatuto de Aragón (Ley O. 8/82, de 10 de Agosto, modificada por Ley O. 5/96 de 30 de Diciembre) art 35 y 37 establece competencias para esta comunidad en materia de medio ambiente. Mediante Ley 1/96 de 24 de abril se aprueba la Ley de Aguas. Por el Decreto 15/96 de 20 de Febrero, se regula el desarrollo de los espacios naturales, por el Decreto 17/96, la normativa de los residuos tóxicos y peligrosos, por el Decreto 18/96 de 20 de Febrero, los residuos sólidos urbanos. Por la ley 9/97 de 7 de Noviembre se establece el régimen normativo de las aguas residuales y su depuración. Por Ley 6/98 se establece la normativa para los espacios naturales protegidos de la Comunidad.

- Castilla la Mancha en su Estatuto (Ley O. 9/82 de 10 de agosto modificada por Ley O. 3/97 de 3 de Julio) art. 31 y 32 contempla como competencia de esta Comunidad el desarrollo legislativo y de ejecución de la protección del medio ambiente, que ha desarrollado posteriormente, entre otras disposiciones, mediante el Decreto 1662/98 de 24 de Julio.

- Canarias en su Estatuto (Ley O. 10/82 de 10 de Agosto, modificado por Ley O. 4/96 de 30 de Diciembre) art 30 y 32 que ha desarrollado aprobando determinados parques naturales así como la Ley 7/98 de 6 de Junio de Caza.

- En Navarra la Ley O. 13/82 de 10 de Agosto de Reintegración y Amejoramiento

del Régimen Foral se establece competencia exclusiva en su art 57 el medio ambiente y la ecología, que ha desarrollado profusamente entre otras disposiciones el Decreto Foral 140/96 de 11 de Marzo, sobre la protección de la legalidad medioambiental, el Decreto Foral 125/96 de 26 de Febrero que regula la implantación de parques eólicos, el Decreto 231/ 96 plan de emergencia del sector químico, El Decreto Foral 268/96 de 1 de Julio, sobre recuperación de determinados animales salvajes en peligro de extinción. O La Ley Foral 9/96 de 17 de Junio sobre espacios naturales, así como la ley Foral 19/97 de 15 de diciembre sobre vías pecuarias.

- Extremadura en su Estatuto (Ley O. 1/83 de 25 de Febrero, modificado pro Ley O. 8/94 de 24 de Marzo) en su art 7 y 8 contempla la posibilidad del desarrollo legislativo en materia de medio ambiente que ha desarrollado mediante el Decreto 54/96 de 23 de Abril, mediante el Decreto 133/96 de 3 de Septiembre sobre el control de aceites usados de automoción, el Decreto 19/ 97 de 4 de Febrero sobre ruidos y vibraciones, o las Leyes 7/97 de 29 de Mayo, sobre medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incida sobre el medio o La 8/98 de 26 de Junio sobre conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales.

- Las Islas Baleares en su Estatuto (Ley O. 2/83 de 25 de Febrero y modificado por Ley O. 9/94 de 24 de Marzo) en su art 10 y 11 contempla como competencia la protección del medio ambiente, y dentro de esa competencia ha desarrollado el Decreto 136/ 96 de 5 de Julio por el que se ordena la gestión de los residuos

sanitarios, el Decreto 81/97 de 11 de Junio por el que se regula es sistema de auditorias mediambientales, el Decreto 91/97 de 4 de Julio sobre protección de los medios marinos

- El Estatuto de la Comunidad de Madrid (Ley O. 3/83 de 25 de Febrero modificado por Ley O. 5/98 de 7 de Julio), establece en su art 26 y 27 como competencia el desarrollo normativo para la protección del medio ambiente, lo cual ha llevado a cabo por el Decreto 49/96 de 11 de Abril para prevenir incendios forestales, Decreto 154/97 de 13 de noviembre sobre tarifas por depuración de aguas residuales, Decreto 70/97 de 12 de Junio sobre la gestión de residuos sólidos urbanos o la Ley 8/98 sobre las vías pecuarias de Madrid.

- El Estatuto de Castilla y León (Ley O. 4/83 de 25 de Febrero modificado por Ley O. 11 /94 de 24 de Marzo) en su art. 26 y 27 contempla como competencias el medio ambiente, el desarrollo normativo y de ejecución, lo que ha llevado a cabo mediante la Ley 5/97 de 24 de Abril sobre protección de animales , la Orden 19 de Mayo de 1997 sobre residuos tóxicos o peligrosos o la Ley 5/98 de 9 de Julio por la que se regulan las normas para la evaluación del impacto medio ambiental.

Como norma general las disposiciones Autónomas han intentado dar una protección al medio ambiente de sus respectivas comunidades pretendiendo proteger aquella parte del mismo que tenía más interés.

Loa Ayuntamientos siguiendo en la política tanto estatal como de las Comunidades Autónomas se han preocupado de dar respuesta a las expectativas

que los ciudadanos tenían de ellos y a pesar de sus limitaciones se han involucrado en conseguir un medio ambiente más adecuado.

En línea con esta idea de cuidar para poder transmitir un mundo lo más habitable posible los propios Ayuntamientos han desarrollado ordenanzas de medio ambiente, para lo cual el Ministerio de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente (Actual Medio Ambiente) ha elaborado una ordenanza tipo para que las Corporaciones que quieran puedan dictar este tipo de normativa municipal para conseguir mejorar la calidad de vida.

En esas Ordenanzas que en muchos Ayuntamientos se han hecho realidad se contemplan:

- La protección contra ruidos, marcando los límites de decibelios que pueden emitirse, así como los lugares en los que es posible superar esos límites y las horas en que los límites se reducen para cuidar del descanso de los ciudadanos.⁵⁹⁹ El ruido

⁵⁹⁹ CASTELAR GIL, Antonio Javier. "El control del ruido en los pequeños municipios aragoneses" El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Madrid Año 1997 nº 21 Noviembre Pág. 3236 "La evolución que en los últimos años han experimentado los hábitos de forma de vida, tanto en los aspectos relativos al ambiente familiar y laboral, como los relacionados con el ocio y el esparcimiento ha provocado un aumento extraordinario de las agresiones que los ciudadanos padecen, siendo las motivadas por el ruido y las vibraciones las más numerosas y variadas.

La falta de resolución de este problema va alcanzando niveles preocupantes de denuncias por parte de los administrados, motivo por el cual he considerado de interés el tratar esta problemática."

Pag. 3245 "Una solución menos ambiciosa y quizás más viable por su coste se podría hacer dotando (a las Diputaciones) de un servicio específico de Medio Ambiente con los medios y equipos necesarios para atender las cada día más abundantes peticiones de colaboración de los Ayuntamientos de la Provincia"

SOSA WAGNER F. "la Lucha contra el ruido" Op. cit. pág. 13 "A la vista o, más exactamente, al oído de que ocurre en cualquier ciudad, se podría creer que el ruido no es objeto de consideración por el Derecho, que el Ordenamiento jurídico no le presta atención y que, por

no ha sido valorado aún como elemento altamente perjudicial, sin embargo en palabras de MARTIN-RETORTILLO BAQUER es una auténtica intromisión en la intimidad.⁶⁰⁰

- Los vertidos incontrolados y limpieza en general
- Protección de zonas verdes.
- Control de mercancías peligrosas

Dado que la LRBRL es de claridad meridiana cuando atribuye esta competencia a los Ayuntamientos es por lo que la intervención de la Policía Local debe ser muy activa en esta materia denunciado a los órganos competentes las posibles infracciones a la normativa que existe al respecto, colaborando de esta forma a la evidente mejora en el medio en el que han de desarrollar la vida los ciudadanos.

consiguiente, resulta ocioso acudir a los repertorios legislativos en busca de normas que prevengan o sancionen su producción. Nada más contrario a la realidad, como podemos comprobar”

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago. “ El ruido. La Sentencia del TSJ de Valencia de 7 de Marzo de 1997. Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 276 Enero Abril 1998 Pág 233 “ La sentencia del T.S de J. de Valencia de 7. 3. de 1997 declara en esencia, la responsabilidad patrimonial del ayuntamiento por autorizar la apertura de establecimientos y no vigilar su adecuado nivel de ruidos y vibraciones.

Pág. 237 Conforme a esta Sentencia se origina responsabilidad administrativa si el Ayuntamiento autoriza la apertura de establecimientos y no vigila su adecuado nivel de ruidos y vibraciones.

En este sentido, la sentencia del TSJ de Valencia recoge la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos para declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento por autorizar la apertura de establecimientos y no vigilar su adecuado nivel de ruidos y vibraciones.”

⁶⁰⁰MARTIN RETORTILLO BAQUER, L. “La defensa del ruido ante el Tribunal Constitucional” Revista de Administración Pública nº 115 año 1988 pág 205 “una de las grantías del derecho a la intimidad es la inviolabilidad del domicilio, del que se deriva la interdicción de todo tipo de intromisiones, incluyendo las injerencias acústicas.”

En relación con la protección del medio ambiente la P.L. debe colaborar en un tema importante como es la eliminación del ruido tanto desde locales donde se desarrolla alguna actividad, como desde viviendas o vehículos. Especial interés tiene la prevención de la contaminación de los vehículos desde un doble aspecto:

- Por la emisión de gases perjudiciales, por una combustión inadecuada.
- Por la inadecuada protección de los ruidos que genera.⁶⁰¹

En ambos casos daría lugar a la necesidad de que sea revisado el vehículo en centros especializados de I.T.V.

Otra área de nuestro medio ambiente a proteger por la P.L. son las zonas destinadas a parques y jardines, por su condición de lugares de recreo requieren una vigilancia especial evitando el deterioro de su entorno natural y sus instalaciones, lo que supone intervenir para defender las zonas destinadas a recreo y descanso, además de la protección del patrimonio municipal.

⁶⁰¹ El art. 10.5 del R.D. Legislativo 339/90 de 2 de Marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, dispone "Se prohíbe la emisión de perturbaciones electromagnéticas, ruidos, gases y otros contaminantes en las vías objeto de esta Ley, por encima de las limitaciones que reglamentariamente se establezcan" Igualmente el R.D. 13/92 de 17 de Enero por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, en su art. 7. Y todo ello asociado al régimen de competencia que la propia legislación sobre Seguridad Vial contempla.

ALONSO GARACIA, C. "La contaminación acústica" ... Op. cit. pág 324 "La medición del nivel de ruido emitido por los automóviles se efectúa siguiendo lo dispuesto en la Recomendación R. 362 de la Organización Internacional de la Normalización (ISO) y la directivas europeas dictadas en la materia, significativamente la 70/157.

La Unión Europea obliga a todos los vehículos a pasar una certificación por la que se constata que un tipo de aquellos satisface las prescripciones técnicas de las reglamentaciones comunitarias que le conciernen.

Pero en este punto también son importantes las previsiones sobre el mantenimiento y utilización correcta del vehículo. A este aspecto se ha referido la Ley sobre tráfico, Circulación de vehículos a motor y seguridad vial. R.D.L. 339/90 de 2 de Marzo"

- Protección penal del medio ambiente.

Dada la tardía concienciación de que el medio ambiente es una cosa a cuidar por todos y que es un bien jurídico de extremo valor, se ha retrasado mucho el dar protección penal al mismo sancionando a sus infractores con sus correspondientes penas, pero más que la existencia de legislación ha sido el retraso en la aplicación de las normas y la carencia de efectividad en la represión de hechos concretos, lo que ha caracterizado la actuación penal en esta materia.⁶⁰²

Lo primero que tenemos que comprender es la especial naturaleza de esta infracción y como a pesar de ser un ilícito que debe estar penado por el bien de la humanidad, sin embargo el que el tipo penal remita a disposiciones reglamentarias plantea efectivamente graves inconvenientes. Esto obliga a la permanente

⁶⁰² PAREJO ALFONSO, L. Y OTROS. Manual de Derecho Administrativo Ariel Barcelona 1996. Volumen 2 Pág. 216 " De forma paralela a la consolidación y al tratamiento jurídico-administrativo de las cuestiones ambientales se ha producido una acentuación y un perfeccionamiento progresivo de la respuesta jurídico-penal, lo que evidentemente guarda relación con la extensión y afirmación de la conciencia y preocupación ciudadana."

CONDE PUMPIDO TOURÓN, Cándido. "Introducción al delito ecológico" en TERRADILLOS BASOCO, J. El delito ecológico Madrid 1992 pág 14

" La protección penal del medio ambiente constituye, en nuestro ordenamiento, un mandato constitucional, zanjando positivamente la polémica doctrinal sobre la conveniencia de utilizar la legislación penal en este campo"

" La consideración del medio ambiente como bien jurídico merecedor de tutela penal específica es hoy día aceptada por la generalidad de la doctrina científica, y se ha visto reafirmada por la recomendación del Consejo de Europa en materia de Derecho ambiental, que aconseja a los países miembros el uso de la ley penal contra los responsables de desastres ecológicos."

referencia al Derecho Administrativo.⁶⁰³

Sin extenderme excesivamente en su actividad como policía judicial en relación este tema, si que debo enunciar aquí al menos, la urgente necesidad de intervención de la P.L. en la defensa de Medio Ambiente desde su perspectiva penal, pues no tendría sentido hablar de las competencias de este cuerpo y su obligación de proteger el mismo, sin tener presente lo que desde esta vertiente se plantea. A pesar de que es un considerado por los autores como un novísimo delito.⁶⁰⁴

Sin embargo, a pesar de la protección penal del Medio ambiente y que sus infracciones sean tratadas como un delito reconocido ha sido muy recientemente, cuando se ha producido un incremento excesivo de la normativa existente, que no ha ido acompañado de una mayor eficacia.⁶⁰⁵ El Derecho penal del medio ambiente

⁶⁰³ DE LA MATA BARRANCO, Norberto J. La Protección Penal del Ambiente y Accesoriedad Administrativa. Cedes. Barcelona 1996 pág. 15 “ En los últimos años, en un intento de luchar contra la degradación de la naturaleza con todos los medios que cuenta el Estado, la mayoría de los ordenamientos están acudiendo al Derecho penal para tipificar como delitos determinados ataques al ambiente.

La Protección penal, sin embargo, no puede obviar que se trata de actuar en un área objeto de atención particular en Derecho Administrativo, dada la ingente cantidad de leyes dictadas sobre la utilización de los recursos naturales y menoscabo al ambiente, especialmente en la época más reciente. Sustancialmente, la prevención de los daños al ambiente se realiza mediante la adopción inicial de cautelas a través de vías autorizadas o concesionales, perfectamente idóneas para conseguir las metas que debe plantearse el Derecho ambiental.”

⁶⁰⁴ DE VEGA RUIZ, José Augusto. El delito Ecológico Colex, Madrid 1991. Pág 5 El delito ecológico “Es un delito tipificado en la legislación española desde hace poco. El avance de la civilización, con lo que esto conlleva de negativo ha ido paulatinamente degradando el medio ambiente antes dicho, considerado éste como todo aquel conjunto geofísico que conforma la naturaleza dentro de la cual se desenvuelve la vida de las personas.”

⁶⁰⁵ DE LA MATA BARRANCO, Norberto. Protección Penal del Ambiente ... Op. cit. pág. 31 “Ciertamente, las enormes esperanzas que despertó la posibilidad de intervención del Derecho penal en la tutela ambiental se ha transformado, tras las primeras experiencias legislativas, en desencanto y escepticismo sobre su efectividad e, incluso, legitimidad.

ha sido fruto de la conciencia de que se deben poner penas más severas para preservarle, y que éste es uno de los elementos que más colabora a elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

El vigente Código Penal contempla como infracciones :

- Delitos directamente contra el medio ambiente:

- ART. 325: Con Prisión de seis meses a cuatro años e inhabilitación al que contraviniendo Leyes protectoras del medio ambiente "provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos vibraciones, inyecciones o depósitos en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso en los espacios transfronterizos"

Tipo agravado del delito:

- Art. 326: Cuando en la comisión concurra alguna de las circunstancias siguientes:

Que la actividad sea clandestina, es decir, sin la correspondiente aprobación administrativa.

Que se hayan desobedecido órdenes expresas de la autoridad

Que se haya falseado u ocultado información

Que se haya obstaculizado la labor de la Administración

Repetidamente se ha señalado, sobre ello, que el delito ecológico se ha convertido en una dura piedra de toque para poner a prueba muchas características del sistema penal, trabajosamente elaboradas con el esfuerzo de la Dogmática."

Que se haya producido riesgo de deterioro irreversible

Que se produzca extracción ilegal de aguas en período de restricciones.

- Art. 327: Se podrán imponer las siguientes medidas:

Clausura temporal o definitiva de la empresa o establecimiento

Disolución de la sociedad o fundación

Prohibición de realizar en el futuro actividades u operaciones mercantiles

Intervención de la empresa para salvaguardar los intereses de los trabajadores y acreedores.

- Art 328: Serán castigados con multa de dieciocho a veinticuatro meses los que establezcan depósitos o vertederos de desechos o residuos sólidos o líquidos que sean tóxicos o peligrosos y puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o la salud de las personas.

- Art 329: Será castigado la autoridad o funcionario, que a sabiendas, hubiere autorizado el funcionamiento de industrias o actividades contaminantes o silenciado el hecho cuando lo hubiere conocido con motivo de la inspección, como prevaricación (art. 404)

- Art 330: El que dañe gravemente un espacio natural protegido incurrirá en prisión de uno a cuatro años.

- Art 331: Los hechos previstos en este capítulo serán sancionados con la pena inferior en grado si se comete con imprudencia grave.

Otros medios de protección del medio ambiente

Capítulo IV:

- Arts 332 al 340 Sobre la Protección de la Flora y la Fauna.
- Arts. 341 al 347 Delitos de riesgo catastrófico por energía nuclear y radiaciones ionizantes
- Arts 348 al 358 Incendios y estragos

En relación con la protección penal del medio ambiente se plantea un aspecto objeto de polémica, como es la norma en blanco, hecho al que hacen referencia muchas de las disposiciones penales en la materia. Esto ha sido objeto de importantes debates, donde se ha cuestionado incluso su constitucionalidad.⁶⁰⁶

⁶⁰⁶ DE VEGA RUIZ, J. Augusto. El delito ecológico Colex Madrid 1991. Pág. 28 “ Con ello es inadmisibles que las normas complementarias del vacío en blanco sea, generalmente, de inferior rango. Nos remitimos a la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de Noviembre de 1990.

Tanto por exigencias constitucionales como por elementales principios de coherencia y racionalidad, las sanciones penales carecerían de eficacia suficiente si, previa o coetáneamente, el estado no tuviera un plan detallado con objetivos a corto, medio y largo plazo.”

MARTÍN MATEO, R. Manual de Derecho ambiental Trivium. Madrid 1998. Pag. 82 “ la utilización de la técnica de reenvío a la legislación administrativa, lo que es inexcusable so pena de tener que incorporar al Código centenares de páginas. Ello supone, sin embargo problemas en cuanto al juego del principio de reserva de ley y a la identificación de las normas aplicables procedentes de todos los niveles de Administración, desde internacional al local, lo que trasciende a la necesaria preparación del Juez penal que además debería tener una base científica de concimientos.

MATA BARRANCO, Norberto. Protección Penal del medio ambiente y accesoriedad administrativa. Cedecs. Barcelona 1996. Pag. 80 “Un sector amplio de la doctrina ha cuestionado la admisibilidad jurídica de los tipos en blanco en cuanto que, como leyes necesitadas de complemento, posibilitan que la Administración, mediante disposiciones de inferior rango al exigido por el principio de legalidad, decida cuándo una determinada conducta se convierte en punible. El principio de legalidad supondría un monopolio de la ley en la fijación de la conducta delictiva que vetaría la remisión normativa.

Las leyes penales en blanco despiertan objeciones en relación con otro aspecto del principio de legalidad, el que se refiere a su dimensión de garantía de la seguridad jurídica. ...

El ejecutar en la práctica la tutela penal del medio ambiente encuentra circunstancias que lo dificultan, por lo que la coacción penal no ha tenido todo el éxito esperado. Entre estas circunstancias están la dificultad de establecer el nexo causal entre el autor y el resultado lesivo, igualmente la posibilidad de determinar la gravedad de los resultados.

Todo ello se complica por la falta de preparación técnica de los que tienen que colaborar, bien supervisando, bien enjuiciando las infracciones, para evitar que se lesionen los derechos de los particulares.

Pero al margen de la aplicación amplia o restringida del Derecho Penal medio

..... En efecto, a pesar del rechazo de plano por parte de un sector doctrinal al recurso a las leyes penales en blanco en sentido estricto, la complementación a través de los reglamentos es admisible siempre que las características de la materia lo hagan necesario y, en todo caso, se respeten los límites materiales de una reserva de ley orgánica que no debiera cuestionarse, esto es, siempre que la ley penal contenga el núcleo del tipo y fije los límites de una remisión que no suponga -por su determinación- una desligación efectiva, del principio de legalidad.”

LÓPEZ LAGO, Olga. “Ordenación del territorio y medio ambiente, en el Código Penal de 1995” El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Nº 5 Marzo de 1998 pág. 682 “ Las normas penales en blanco son siempre fáciles de introducir en cualquier CP y muy problemáticas y difíciles de aplicar, hacen que se resquebraje -el principio de legalidad-, y sin este principio, se derrumban el de eficacia y seguridad jurídica. Como una reacción en cadena, entra por la puerta falsa la arbitrariedad y la desigualdad ante la Ley, además de la posible inaplicación de los efectos de la Norma en aras a los posibles y probables errores incalificables de derecho, por imposibilidad de conocer las normas de forma cierta.

BLANCO LOZANO, Carlos. La Protección del medio ambiente en el Derecho penal español y comparado. Editorial Comares Granada 1997 pág. 145 **El Tipo Penal en Blanco** “ Se articula así una remisión o reenvío penal normativo a otras instancias reguladoras -de rango igual o inferior- incardinadas en la órbita ambiental, de cara a la concreción de la conducta típica.

La descripción típica operada en el art 325 CP no se agota, por tanto, en el propio precepto, sino que queda abierta, pendiente de lo que disponga una normativa ajena

El recurso a tal expediente plantea una compleja problemática derivada del propio carácter accesorio con que se califica a la relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo en el contexto de la tutela ambiental, problemática no exenta de serias dificultades e inconvenientes en muy diversos frentes y que ha llegado a suscitar dudas de inconstitucionalidad”.

ambiental lo más importante es la necesaria educación en esta materia, hecho sin el cual la Ley no se entenderá y no será efectivo su cometido. Es necesario formar a las personas que van a determinar las sanciones y las penas concretas, para que se afronten estos problemas con la dimensión social que evidentemente requieren.

2) Consumo.-

- Consideraciones Generales

Si hay una competencia clara e históricamente defendida por la P.L es la de consumo, pues desde sus orígenes la vigilancia de los mercados, fué una de su más importantes actividades, principal elemento de consumo. ⁶⁰⁷

La Constitución, en su Artículo 51, establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

Igualmente se dice expresamente que los poderes públicos promoverán la

⁶⁰⁷LUTZARDO BARRERA, J.P. La Policía Local de la Laguna Op. Cit. pág.. 58 “ Juan Nepomuceno Expósito fué nombrado cabo de policía el tres de abril de 1851 y en ese mismo mes se acordó que los empleados de la Policía Municipal tenían que inspeccionar y vigilar los establecimientos donde se vendiera alimentos comprobando la abundancia, la baratura, salubridad, peso y medidas, salubridad de las carnes, que en caso irían acompañados de un profesor titular de medicina y otras que eran claramente funciones de Policía administrativa o sanitaria” .

información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos.⁶⁰⁸

A la hora de definir las competencias de la Policía Local en materia de consumo no encontramos con las dificultades que este area plantea, entre ellas la de definir concretamente el término “consumidor” que evidentemente es muy amplio, y determinar a que personas afecta.⁶⁰⁹ Ya que la heterogeneidad de los consumidores impide ofrecer una imagen única del consumidor. Por tanto precisamente debemos esforzarnos en ubicar al consumidor dentro de los determinantes económicos, sociales y culturales que rodean la acción de las diferentes consumidores.

Reuniendo los diversos elementos que componen el enfoque subjetivo de la

⁶⁰⁸ BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, Alberto. “La LCU dentro del Marco Constitucional” en BERCOVITZ Y SALAS (Coordinadores) Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios Civitas Madrid 1992 pág 21” El apoyo directo de la Ley en el art. 51 de la Constitución, para cuyo desarrollo se promulga, no ofrece absolutamente ninguna duda. Es más, se pone explícitamente de manifiesto el doble significado del precepto constitucional, como mandato para el legislador, por un parte, y , en otro aspecto, como principio general informador del ordenamiento jurídico, en aplicación de lo dispuesto en el art 53.3 del texto constitucional.

La nueva ley se presenta, por tanto como cumplimiento del mandato dirigido al legislador. Pero es importante también el recordatorio que hace de que la norma constitucional que impone la protección a los consumidores y usuarios constituye un principio constitucional, que habrá de ser tenido en cuenta por las autoridades administrativas y por los Tribunlaes a la hora de aplicar las Leyes.”

⁶⁰⁹BOURGOIGNE, Thierry, Elementos para una teoría del Derecho de Consumo Departamento de Comercio Consumo y Turismo. Vitoria 1994 pág. 20. “La ausencia de una definición precisa de consumidor en los textos normativos vigentes nos obliga a examinar la realidad económica, en una tentativa de conocer mejor el destinatario de las iniciativas que apelan a una política de promoción de los intereses del consumidor.

La descripción más común del fenómeno del consumo presenta ésta como un proceso de destrucción “técnica” de los bienes y servicios. El consumidor aparece como usuario final de un bien económico; él es “quien destruye un bien o, más concretamente, quien destruye la substancia, la utilidad.”

noción de consumidor se puede concretar como:

La persona Física o jurídica que adquiere, posee o utiliza un bien o un servicio colocado en el sistema económico por un profesional sin perseguir ella misma la fabricación, transformación, distribución o prestación en el marco de un comercio o de una profesión.⁶¹⁰

Sin embargo si que podemos admitir con carácter general que la prevención en los controles de calidad y seguridad de los servicios y productos se ha extendido considerablemente durante los últimos años, porque el proceso de adquisición de bienes o servicios tiene muy variados condicionantes. Especialmente es cada día más importante la protección legal del consumidor cuando la adquisición del bien o servicio se hace de forma más automática.⁶¹¹

Esto obliga a la Administración a regular eficazmente las relaciones de consumo y a supervisar que esas normas se cumplan. En ello juegan un papel importante los Ayuntamientos, por su condición de ser la Administración más próxima al ciudadano.⁶¹²

⁶¹⁰ BOURGOIGNIE, T. Op. Cit. pág. 46.

⁶¹¹ CASTILLO CASTILLO, J.L. Sociedad de Consumo a la Española Eudema Actualidad. Madrid 1987. Pág 78 “ Como acabo de referir la conducta del consumidor puede ser habitual, deliberada o impulsiva. La conducta habitual se caracteriza por manifestarse de forma casi automática. Ante un estímulo determinado se produce una y otra vez la misma conducta, La fuerza del hábito reside en la repetición del acto y en el hecho de que los resultados del mismo son satisfactorios”

⁶¹² TORNOS MAS, Joaquín, “ Las Competencias Locales en la Legislación de Bases de Régimen Local” en BERCOVITZ y SALAS (Coordinadores) Comentarios a la Ley General para la Defensa Op. cit. pag. 1058 “ La Conclusión final es que en materia de consumidores y usuarios la Ley de Bases del Régimen Local no nos permite conocer el alcance real de las competencias locales, pero si nos define una cosa: que los municipios deben tener reconocido un nivel competencial en la materia que les permite incidir en un tema que afecta a la colectividad de los ciudadanos. ”

El desarrollo de la normativa de consumo, que es una evidente manifestación de calidad de vida y la supervisión de su desarrollo es una de las áreas a las que está obligatoriamente llamada a intervenir la Policía Local, como parte de los Poderes Públicos a los que la Constitución convoca a este cometido.

No es infrecuente el estudio del consumo asociado al medio ambiente, lo que supone la conciencia de que el consumo debe ser sometido a criterios de eficacia y equidad en el uso de recursos naturales, que son la base de la sostenibilidad.⁶¹³

- Legislación Comunitaria

Con carácter general se producen las resoluciones 87/C 3/01 de 15 de Diciembre de 1986, 89/C 294/01 de 9 de Noviembre, 92/C 186/01 de 13 de Julio en ambas se dan normas sobre la integración de la política de consumo en las demás políticas comunes, marcando futuras prioridades para el desarrollo de una política de protección al consumidor.

⁶¹³ JIMENEZ BELTRAN, D. " Medio ambiente y consumo. Reflejos de un desdoblamiento" Estudios sobre Consumo. Nº 40 Madrid 1997. Pág 11

Sobre la incuestionable conexión del consumo con el medio ambiente hay muchos autores que se han manifestado sobre ello Así:

ORTEGA ALVAREZ Luis "El control jurídico del medio ambiente a través del ejercicio de los derechos de los Consumidores y usuarios" Estudios sobre Consumo. Nº 40 Madrid 1997 Pág 67 " Existe, así, una conexión fundamental en términos cuantitativos y cualitativos entre medio ambiente y consumo respecto de la posibilidad de un desarrollo sostenible y del respeto de la calidad de vida.

MARTÍN MATEO, T. "La calidad de vida como valor jurídico" Revista de Administración Pública nº 117 año 1988 pág 66 "Nuestro mejor doctrina mantienen, en efecto, que la única forma posible de hacer trascendente para el Derecho el concepto de calidad de vida es mediante su relación con el medio ambiente físico."

De carácter sectorial son muchas las disposiciones que se han desarrollado y tienen especial importancia:

- en materia de educación y formación de los consumidores como la resolución 75/Y 0425/01 de 14 de Abril, marcando la política de la U.E para protección e información de los consumidores. Indicando en sus consideraciones generales (P.6) que la protección de los consumidores constituye una respuesta a las condiciones, muchas veces fuente de abusos y frustraciones, en las que se encuentra el consumidor ante la abundancia y complejidad crecientes de los bienes y derechos que le ofrece un mercado en expansión. (P. 14) Se trata de conseguir una orientación general encaminada a mejorar la situación del consumidor, cualquiera que sea el sector de la producción de que se trate. Los objetivos en particular son proteger la salud, los intereses económicos, la información, la educación y la seguridad.

- En materia de seguridad tenemos la resolución 89/294 /CEE de 9 de Noviembre en la que se contemplan futuras prioridades para el relanzamiento de políticas de protección del consumidor, o La Directiva 92/59/CEE de 29 de Junio relativo a la seguridad general de los productos, que se preocupa de que los productos puestos en el mercado sean seguros (art 1) velando por el funcionamiento óptimo y estimulando los mecanismos de control de los diferentes Estados . Los Estados tendrán la obligación de permitir únicamente comercializar productos que gocen de seguridad. Esta obligación de vigilancia de los Estados en esta materia no es un fenómeno que se pueda contemplar de forma aislada sino que de acuerdo con el propio art. 7 hay una obligación e intercambio de información. Cuando un

Estado adopte medidas urgentes para impedir la comercialización o distribución de un producto servicio deberá inmeditamente ponerlo en conocimiento de la Comisión.(art 8) y del resto de los Estados.

- En relación con la protección de los intereses económicos tenemos entre otras la Directiva 94/62/CE relativa a los Envases y residuos de envases, la Directiva 79/581/CEE de 19 de Junio relativa a la protección de los consumidores en materia de indicación de los precios de los productos alimenticios, la Directiva 84/450/CEE de 10 de Junio, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos.

- Legislación Estatal:

La protección de los consumidores es un planteamiento reciente y tuvieron que ocurrir desgraciados accidentes para que se tomara en serio.⁶¹⁴

El art 51 de la C.E. establece que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

⁶¹⁴ BERCOVITZ, Alberto. “La protección de los consumidores en el Derecho español” Estudiso sobre Consumo N° 1 Abril 1984 pág. 55 “ Aún cuando existieron ya desde hacía muchos años normas tendentes a proteger a los consumidores, no puede hablarse del movimiento de protección a los consumidores, como fenómeno peculiar, hasta los años sesenta, que es cuando aparecen en nuestro país, como en el resto del mundo occidental, aunque con intensidad diversa, una serie de disposiciones legales cuya finalidad más o menos explícita se refiere precisamente a la defensa de los consumidores y usuarios en diverso ámbitos”

Con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional se desarrolla la Ley 26/84 de 19 de Julio la cual en el preámbulo establece como objetivos de la ley:

- Establecer sobre bases firmes y directas, los procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores y usuarios.

- Disponer del marco legal adecuado para favorecer un desarrollo óptimo del movimiento asociativo en esta materia

- Declarar los principios, criterios, obligaciones y derechos que configuran la defensa de los consumidores y usuarios y que, en el ámbito de sus competencias, habrán de ser tenidos en cuenta por los poderes públicos.

En la Ley 26/84 de 19 de Julio se definen como consumidores, las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, no son consumidores los que no son destinatarios finales de esos bienes o servicios. (Art 1.2)

Se reconocen como derechos básicos de los consumidores y usuarios: (Art.2)

- La protección de su salud o seguridad
- La protección de sus legítimos intereses económicos o sociales
- Información correcta sobre los productos o servicios
- La participación en la elaboración de los instrumentos para su defensa.
- La protección jurídica administrativa

Especialmente tiene importancia para la Policía Local el art 41 de la Ley 26/84 el cual atribuye a las Autoridades y Corporaciones Locales la obligación "de promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito

de sus competencias y de acuerdo con la legislación estatal” y autonómica, debiendo preocuparse especialmente:

- Por la información y educación de los consumidores
- La Inspección de los productos y servicios
- La realización directa de la inspección técnica
- Apoyar y fomentar las asociaciones de consumidores y usuarios
- Adoptar las medidas urgentes y requerir las colaboraciones precisas en los

supuestos de crisis o emergencias.

- Ejercer la potestad sancionadora de acuerdo con sus normas reguladoras.

En esta ley se contemplan como faltas las ya expuestas en el R. D. 1945/83, dando especial interés a la protección de los intereses económicos y sociales, que en el anterior Reglamento estaban menos desarrollados porque el motivo evidente de ese R.D. era resolver las situaciones que a propósito del aceite de la Colza se presentaron. En él se consideran como infracciones:

- El incumplimiento de los requisitos, condiciones, obligaciones y prohibiciones de naturaleza sanitaria.

- Las acciones u omisiones que produzcan riesgos o daños efectivos para la salud de los consumidores o usuarios, ya sea en forma consciente o deliberada, ya por abandono de la diligencia debida.

- El incumplimiento o transgresión de los requerimientos previos que las autoridades sanitarias hagan para situaciones específicas

- La alteración, adulteración o fraude de bienes y servicios susceptibles de consumo por adición o sustracción de cualquier sustancia o elemento que altere

la verdadera naturaleza del producto

- El incumplimiento de las normas reguladoras de precios o la imposición de condiciones injustificadas sobre prestaciones no solicitadas.

- El incorrecto desarrollo de normas de etiquetado, registro, normalización, envasado y publicidad de bienes y servicios.

- El no observar las normas de seguridad, sobre todo cuando suponga riesgo para el consumidor.

- El no facilitar los datos, dificultando la inspección.

- El no dar cumplimiento a las obligaciones y requisitos exigidos por esta ley.

En su art 38 plantea el controvertido tema del decomiso de la mercancía, que pueda entrañar riesgo para el consumidor, que se contempla también como pena sanción accesoria, lo que limita la actuación de la P.L. y su acción inspectora. Si es una pena y no una medida preventiva el hecho deberá acordarse por el que tenga capacidad de resolver y difícilmente por los meros agentes de la autoridad.⁶¹⁵

Los principios que informaron esta Ley encuentran desarrollo reglamentario, incluso antes de la Ley, por un triste acontecimiento nacional que fue el ya citado envenenamiento masivo con aceite de colza adulterado. Así el R. D.

⁶¹⁵BERCOVITZ, Alberto. “La protección de los Consumidores en el Derecho español “ OP. cit. pág. 62 “pero junto a esa sanción pecuniaria, que es la fundamental, se prevé la posibilidad de imponer otras sanciones que pueden revestir una extraordinaria gravedad. Estas sanciones posibles son las siguientes:

- Decomiso de la mercancía
- Caducidad de la autorización administrativa
- cierre temporal de empresas

.... La gravedad de estas sanciones se acentúan, si cabe al ser objeto de inmediata ejecución con arreglo a lo establecido en la ley de Procedimiento (Referencia actual la LRJAPPAC) y en el Reglamento General de Recaudación y demás disposiciones que resulten aplicables”

1945/83 de 22 de Junio regula las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor.

En este Reglamento se distribuyen las infracciones en:

- Sanitarias: (art. 2)

Que consiste en el incumplimiento de los requisitos de esta índole, las acciones u omisiones que produzcan daños efectivos para la salud y el incumplimiento o transgresión de los requerimientos previos que formulen las autoridades sanitarias

- En materia de protección al consumidor (art. 3)

Donde se incluye la elaboración, distribución o venta de bienes que se les haya adicionado sustancia para alterar su estructura peso o volumen. Cuando no se ajuste su composición a la calidad exigida, hay alteración de embalajes, rótulos o etiquetas así como a la publicidad que induzca a error o engaño. Cuando se produce fraude en la garantía, en las normas técnicas, en el precio, en las condiciones de venta, en la aparición de intermediarios o en el incumplimiento de las disposiciones sobre prohibición de elaborar determinados productos.

- En materia de calidad agroalimentaria (Art 4)

Entendiéndose por tal la no presentación del certificado acreditativo de la empresa, o la publicidad no autorizada. La falta de talonarios matrices, o libros de movimiento. Paralización de la actividad agroalimentaria sin haberlo comunicado y la falta de notificación para que no sea considerada clandestina una actividad.

También se considera infracción por clandestinidad la falta de inscripción de los

productos o la venta a granel o sin etiquetas que fueran preceptivas.

- Otras infracciones en materia de Consumo (Art. 5)

La negativa o resistencia a comunicar datos así como las coacciones a los funcionarios encargados de la inspección y el traslado no autorizado de la mercancía cautelarmente intervenida.

En relación con este R.D. y las competencias de la P.L. merece la pena destacar que no se les atribuye directamente a los funcionarios de estos cuerpos la naturaleza de agente de autoridad pues sólo se reconoce tal para los inspectores, sin entrar en delimitar quienes serán éstos, así como quiénes serán los que lo hagan esta función entre los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado. Otra vez dado el carácter general con el que es tratado el tema se nos vuelve a plantear si es una competencia que esté atribuida y deba vigilar la P.L. , lo que a mi juicio no plantea la menor duda, y debe obtener una respuesta positiva.

Evidentemente la constestación debe ser afirmativa ya que por mandato constitucional, todos los poderes públicos están implicados en la defensa de los consumidores, y por mandato expreso de la Ley 26/84 se atribuyen expresas competencias a las Corporaciones Locales, el art 53 de la Ley 2/86 en su apartado d) hace referencia a la Policía Administrativa dentro del ámbito de su competencia, lo cual queda claro por la remisión específica de la ley

En el art. 19 de este R.D. se contempla cómo las a Corporaciones Locales les corresponde la incoación y tramitación de procedimientos sancionadores dentro de su competencia, que debe entenderse se hará de acuerdo con lo que establece

las normas del Régimen Local, tal como dice el apartado 6 de ese mismo artículo, el cual dispone:

Art.19.6 Las Corporaciones Locales serán competentes para imponer las sanciones correspondientes a las infracciones referidas en el apartado anterior hasta el límite de cuantía que para el ejercicio de la potestad sancionadora establezca en cada caso la legislación de Régimen Local⁶¹⁶

A propósito del decomiso, el art. 10. 3, dice, que la autoridad a que corresponda resolver el expediente podrá acordar como sanción accesoria, el decomiso de la mercancía que pueda entrañar peligro para el consumidor. Dichas mercancías deberán ser destruidas si su utilización o consumo constituyera peligro para la salud pública.

Lo que vuelve a poner de manifiesto lo anteriormenete expuesto y cuestiona claramente la política habitual de la mayoría de las PP.LL. en estas intervenciones, pues son decomisadas por el agente de la Policía Local cuando por el carácter de sanción accesoria, solo puede ser impuesto por el instructor del expediente o por la autoridad con competencia en esta materia, nunca como medida cautelar, lo que evidentemente no está previsto en esta normativa.

Posteriormente se desarrolla la Ley 7/85 de 2 de Abril LRBRL que entre las

⁶¹⁶ El art. 36 de la Ley 26/84 dice que las infracciones serán sancionadas con multas de acuerdo con la siguiente graduación:

- Infracciones leves, hasta 500.000 Pesetas
- Infracciones graves, hasta 2.500.000 Pesetas o el quintuplo del valor de los productos o servicios.
- Infracciones muy graves hasta 100.000.000 Pesetas, pudiendo rebasar dicha cantidad hasta alcanzar el quintuplo del valor de los productos o servicios.

competencias tradicionales de consumo se contempla la de abastos y vigilancia de mercados y ferias (art 25, g) incrementando ahora la defensa de los consumidores y usuarios.

Más tarde se ve desarrollada esta Ley en estas materias por la de 14/86 de 25 de Abril Ley General de Sanidad donde establece como los Ayuntamientos (art.42.3) tendrán una parte importante en el obligado desarrollo de los planes sanitarios y especialmente:

- Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, centros de alimentación, peluquerías, saunas, hoteles, etc.
- Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos y bebidas, así como los productos de consumo humano y el transporte.

A través de estas dos leyes se da un evidente mayor rango a unas competencias que tradicionalmente habían desarrollado los Ayuntamientos a través de sus cuerpos de seguridad y que en estos momentos suponen dar un salto cualitativo y recalcar su evidente importancia. Especialmente en un momento en que la sociedad española se ha abierto una importante tendencia hacia el consumo.⁶¹⁷ Con su vigilancia e inspección las Policías Locales están colaborando directamente a la calidad de vida y están dando a su trabajo el carácter de servicio a los

⁶¹⁷ALONSO RIVAS, Javier, El comportamiento del consumidor. Ministerio de Sanidad y Consumo. Madrid 1983. Pág 99 " La sociedad consumista española ha sufrido modificaciones desde 1976 a partir de un nivel de vida adquirido y en relación de tendencias de comportamiento anteriormente mencionadas. Los últimos años suponen un puesta de manifiesto a través de nuevas formas o formas intensificadas de materialismo."

ciudadanos.

- Legislación de Comunidades Autónomas:

En materia de Consumo todas las Comunidades Autónomas han dictado mucha e importante normativa en materia de Consumo. Todos los Estatutos recogen esta competencia:

- Así en el Estatuto del País Vasco: Art 10. (Ley O. 3/89 de 18 de Diciembre) Se reconoce competencia exclusiva en materia de defensa del consumidor y usuario, hecho que ha asumido en gran número de disposiciones en esta materia tales como la Ley 10/81 de 18 de Noviembre, por el que se da redacción definitiva al Estatuto del Consumidor, de acuerdo con la Sentencia del T.C. de 30 de Noviembre de 1982, el Decreto 5/86 de 9 de Septiembre, sobre publicidad engañosa.

- En el Estatuto de Cataluña Art. 12 (Ley O. 4/79 de 18 de Diciembre) reconoce la competencia exclusiva en comercio interior, defensa del consumidor y del usuario sin perjuicio de la política de general de precios y de la legislación de la competencia. Actividad normativa que ha desarrollado, entre otras disposiciones, a través de la Ley 16/87 de 9 de Julio, por la que se crea el Instituto Catalán del Consumo, la Ley 3/93 de 5 de Marzo por la que se desarrolla el Estatuto del Consumidor, la Ley 1/90 de 8 de Enero por la que se regula la Disciplina del Mercado y de defensa de los Consumidores y de los Usuarios, o la Ley 1/93 de 18

de Febrero por el que establecen los requisitos que han de cumplir las ventas comerciales especiales. Esta actividad legal ha sido acompañada de gran cantidad de disposiciones reglamentarias en las que se fijan temas como la disciplina del mercado y consumo (Decreto 206/90 de 30 de Julio), la prestación de servicios a domicilio (Decreto 290/95 de 28 de Septiembre) el régimen procedimental de los precios (Decreto 149/88 de 28 de Abril) o los horarios comerciales (Decreto 41/94 de 22 de Febrero)

- Galicia también reconoce como competencia exclusiva en su Estatuto art. 30 (Ley O. 1/81 de 6 de Abril) el comercio interior, la defensa del consumidor y del usuario, sin perjuicio de la política general de precios y la legislación sobre defensa de la competencia. El desarrollo de esta competencia lo ha efectuado mediante la Ley 12/84 de 28 de Diciembre por la que se crea el Estatuto Gallego del Consumidor, la Ley 8/94 de 30 de Diciembre por la se crea el Instituto Gallego del Consumo, la Ley 10/88 de 20 de Julio por la que se regula el Comercio interior de Galicia o mediante los Decretos 23/84 de 9 de Febrero regulando la composición de la Comisión de Precios de Galicia o el Decreto 20/94 de 4 de Febrero por el que fijan los horarios comerciales.

- Andalucía reconoce igualmente en su Estatuto (Ley O. 6/81 de 30 de Diciembre) art. 18 la competencia de comercio interior y consumo así como la defensa de los consumidores como exclusiva. Hecho que ha regulado mediante la ley 5/85 de 8 de Julio, sobre consumidores y usuarios de Andalucía, la Ley 1/96 de 10 de Enero,

sobre comercio interior, o la ley 9/88 de 25 de Noviembre, sobre el comercio ambulante. Igualmente ha desarrollado Decretos donde establecen las normas sobre diversas materias, entre otras, las asociaciones de usuarios tales como el Decreto 32/86 de 19 de Febrero, o el Decreto 171/89 de 11 de Julio sobre hojas de reclamaciones y quejas de los consumidores.

- En el Estatuto de la Comunidad de Asturias Art. 12 (Ley O. 7/81 de 30 de Diciembre), se establece única y exclusivamente la función ejecutiva de comercio interior y defensa del Consumidor, pero al ser modificado por Ley O. 1/94 de 24 de Marzo en su art 11. 10 le atribuye al Principado competencia legislativa en esta materia. De la misma manera que el resto de las Comunidades Autónomas ha regulado tanto a nivel legislativo como reglamentario diversos aspectos de consumo. Entre otras se crea la comisión de precios del Principado Decreto 58/82 de 7 de Octubre.

- En el Estatuto de Cantabria art 24. (Ley O. 8/81 de 30 de Diciembre), le atribuye sólo la función ejecutiva en materia de consumo, posteriormente modificada por el art. 23 de Ley O. 2/94 de 23 de Marzo, donde se amplía al desarrollo legislativo. Lo que lleva a cabo regulando, entre otras materias, las hojas de reclamaciones por Orden de 27 de Marzo de 1966, los horarios comerciales que hace por Decreto 58/94 de 16 de Diciembre.

- En el Estatuto de la Región de Murcia, art 12 (Ley O. 4/82 de 9 de Junio), sólo se

concede competencia ejecutiva en materia de consumo, sin embargo en la modificación posterior del Estatuto que se hace mediante Ley Orgánica 4/94 de 24 de Marzo se contempla la posibilidad de desarrollo legislativo en su art 11. 10. Desarrollo normativo que ha llevado a cabo estableciendo disposiciones relacionadas con los horarios como el Decreto 32/94 de 4 de Marzo, o contra el tabaquismo Decreto 122/ 84 de 2 de Noviembre.

- En el Estatuto de la Rioja, art 10 (Ley O. 3/82 de 9 de Junio), sólo se le otorga función ejecutiva en esta materia, pero en la reforma del Estatuto, desarrollado mediante Ley Orgánica 3/94 de 24 de Marzo se amplían también a la posibilidad de desarrollo legislativo según el art. 9. 10. Los temas en los que se ha manifestado la voluntad normativa de esta Comunidad han sido variados, se crea el Consejo Regional de Consumo mediante el decreto 49/90 de 1 de Marzo, por el Decreto 12/96 se regulan los horarios de apertura y cierre de locales comerciales, por Decreto 34/92 se constituye la Comisión regional de precios.

- La Comunidad Valenciana contempla en su Estatuto art. 34 (Ley O. 5/82 de 1 de Julio) el comercio interior y la defensa del consumidor como competencia exclusiva propia. Que ha desarrollado profusamente mediante casi 30 disposiciones una de las más importantes lo hace mediante Ley 2/87 de 9 de Abril por la que aprueba el Estatuto de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Valenciana. Igualmente por Decreto 132/89 de 16 de Agosto desarrolla el procedimiento sancionador en esta materia, y por Orden de 15 de Enero de 1990 dicta normas

para la limitación de consumo de tabaco y alcohol a menores

- En el Estatuto de Castilla la Mancha, art 33 (Ley O. 9/82 de 10 de Agosto), sólo se contempla la función de ejecutiva de comercio interior y defensa del consumidor, que es ampliada al ser modificado el Estatuto por la Ley O. 7 /94 de 24 de marzo y en su art 32 reconoce esta ampliación competencial. Así mediante Ley 3/95 se regula el Estatuto del Consumidor, por Decreto de 70/81 de 23 de Mayo, la potestad sancionadora, posteriormente por la Ley 2/95 de 2 de Marzo establece normativa en lo relacionado con el alcohol a menores y mediante diversas Ordenes regula condiciones higienico-sanitarias de varias materias relacionadas con el consumo.

- En el Estatuto de Aragón, art, 36 (Ley O. 82 de 10 de Agosto) contempla como competencias propias el desarrollo legislativo y la ejecución del comercio interior y la defensa de los consumidores y usuarios. Con la modificación del Estatuto mediante ley 6/94 de 24 de Marzo se mantienen las mismas competencias en el art. 36.5. El desarrollo normativo posterior lo hace a través de la Ley 9/89 de 5 de Octubre por el que se regula la Actividad Comercial y el reglamentario por diversos decretos, entre otros, regulando por el 105/95 de 9 de Mayo los derechos de determinados usuarios, por el 24/95 de 21 de Febrero por el que se regulan los horarios comerciales.

- En el Estatuto de Canarias, art. 33 (Ley O. 10/82 de 10 de Agosto), sólo se contempla la función ejecutiva, posteriormente mediante la modificación del Estatuto

por Ley O. 4/96 de 30 de Diciembre en su art 32. 12 contempla la ampliación de competencias legislativas y de ejecución en esta materia. Esta Comunidad ha regulado también el libro de reclamaciones mediante Decreto 72/95 de 7 de Abril, la regulación de horarios comerciales por Decreto 24/94 de 4 Marzo, entre otras materias.

- La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en su art 56. (Ley O. 13/82 de 10 de Agosto) contempla como competencia exclusiva, el comercio interior y la defensa de los consumidores y usuarios. El desarrollo reglamentario lo ha desarrollado entre otros por Decreto Foral 369/93 de 30 de Noviembre que regula la Junta Arbitral de Consumo, y por el Decreto Foral 172/94 se establece el procedimiento sancionador en esta materia, entre otras materias.

- En el Estatuto de Extremadura, art 9 (Ley O. 1/83 de 25 de Febrero), solamente se contemplan la función ejecutiva de las normas del Estado en materia de comercio interior y de los consumidores. Posteriormente mediante art. 8.8 de la Ley O. 8/94 de 24 de Marzo se amplían las competencias y al amparo de las mismas se dicta el Decreto 44/95 de 18 de Abril por el que se regula el Estatuto de los consumidores y usuarios, por el Decreto 32/95 de 4 de Abril se estructuran las hojas de reclamaciones, el Decreto 17/1996 de 13 de Febrero establece las normas por las que se regula la venta fuera de establecimiento permanente, el Decreto 2/91 de 8 de Enero regula el Reglamento de ruidos, o el Decreto 188/95 de 28 de Noviembre por el que se fijan los horarios comerciales.

- En el Estatuto de las Islas Baleares, art. 12 (Ley O. 2/83 de 25 de Febrero), se contempla sólo al función ejecutiva en materia de defensa del consumidor, pero mediante la reforma del Estatuto por Ley O. 9/94 de 24 de Marzo, art 11. 12 se amplía a desarrollo legislativo y la ejecución en materia de consumo. El desarrollo normativo en esta comunidad ha sido importante y se ha regulado, mediante el Decreto 57/90 de 17 de Mayo el Consejo Autonómico de Consumo, a través del Decreto 35/94 de 18 de mayo, el horario de los centros comerciales.

- En el Estatuto de la Comunidad de Madrid, art. 28 (Ley O. 3/83 de 25 de Febrero) establece como competencias en materia de consumo la función ejecutiva, pero posteriormente se establece mediante ley O. 10/94 de 24 de Marzo en su art 27. 10 la ampliación al desarrollo legislativo y a la ejecución. La Comunidad de Madrid en este tiempo ha dictado normas como el Decreto 8/91 de 28 de Febrero por el que se crea el Consejo Asesor de la Comunidad de Madrid en materia de Consumo, el Decreto 35/95 regulando la prestación de servicios a domicilio, el Decreto 2/95 de 19 de Enero, estableciendo normas para la actividad de los talleres de reparación de vehículos, La Ley 4/94 que fija el calendario y horarios comerciales.

- En el Estatuto de Castilla León, art. 28 (Ley O. 4/83 de 25 de Febrero), contempla lo mismo que casos similares la competencia solamente de ejecución de la normativa del Estado en materia de comercio interior, no obstante mediante Ley O. 11/94 de 24 de Marzo, en su art. 27. 8. se amplían. Aspectos que ha desarrollado a través de diversa normativa, entre otros, la regulación de los horarios comerciales

por Decreto 275/95 de 28 de Diciembre, La constitución de la Junta Arbitral por Decreto 195/94 de 1 de Septiembre, así como la normativa de infracciones y sanciones por Ley 11/94 de 18 de Junio.

- Protección Penal del Consumo.

Algunos hechos y fraudes de gravedad son los que sensibilizaron la opinión pública y han justificado el interés actual sobre el tema, que si bien siempre ha estado presente en la realidad criminológica, hasta que no ocurrieron estos trascendentes hechos, no ha tenido la respuesta deseada. La preocupación penal por los derechos de los consumidores tienen una historia relativamente corta. Con la revolución económica aparece la figura del consumidor y ésta no empieza a tener importancia hasta que se asienta el nuevo orden económico.⁶¹⁸

En cuanto a la aplicación de determinadas figuras de delito no solo actualmente es posible, sino que debiera actuarse con mayor frecuencia. Sin embargo la actuación de los Poderes Públicos en esta materia es especialmente lenta y llama la atención e incluso sale en la prensa cuando en algún caso se producen condenas importantes. Como ocurre en otras áreas el Derecho ha ido a remolque de la realidad que se ha mostrado muchas veces inoperante, a pesar de que estamos en una sociedad que ha hecho del consumo uno de sus pilares

⁶¹⁸ BERCOVITZ "La protección de los Consumidores en el Derecho español" Estudios sobre Consumo Año 1984 nº 1 pág 55

fundamentales, tanto en la versión económica como en la cultural y jurídica.

El principio de intervención mínima que informa el Derecho Penal, ha sido exagerado en este campo, olvidando incluso que hay bienes jurídicos que han de ser tutelados.⁶¹⁹ Por ello debemos acudir a recursos menos graves cuando se pueda esperar igual o mejores resultados.

Así el Nuevo Código Penal Ley O. 10/95 de 23 de Noviembre en sus arts 281 al 286 castiga una serie de conductas delictivas protegiendo a los consumidores, tales como

- La acción para desabastecer un sector para forzar la alteración de precios (art 281)

- Los que en la publicidad u ofertas hagan alegaciones, manifestando características inciertas o falsas, de modo que puedan causar un perjuicio grave. (Art. 282)

- La manipulación de aparatos automáticos para facturar cantidades superiores a las servidas (art 283)

- Los que por cualquier medio intenten alterar los precios que resultarían de la pública concurrencia (art 284)

- Los que obtengan mediante información privilegiada negocios en mercados organizado o de valores (285)

⁶¹⁹ GONZÁLEZ RUS, Juan José. Los intereses económicos de los Consumidores. Protección Penal. Instituto Nacional del Consumo. Madrid 1986 Pág 63 " Que el Derecho penal (ordenamiento sancionador, en nuestro caso) es la última ratio del ordenamiento jurídico significa que sólo debe intervenir en la tutela de los bienes jurídicos cuando se hayan revelado como insuficientes todos los demás medios de regulación y reacción con que cuenta el ordenamiento en su conjunto."

- Se aplicará prisión de cuatro a seis años si se produce de forma habitual, que el beneficio sea importante o que se dañe gravemente los intereses generales.

Tanto a nivel administrativo, como a nivel penal, la persecución de las infracciones es una obligación de todas las Administraciones y con ello se está consiguiendo mayores cotas de calidad de vida para nuestros ciudadanos.

Tenemos que hacer referencia obligada al carácter de norma Penal en Blanco que tienen las disposiciones penales de consumo, lo mismo que ya hice referencia al hablar de medio ambiente. Este recurso plantea lo mismo que ya apunté anteriormente, una compleja problemática que deriva del propio carácter accesorio con que se califica a la relación entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo en el contexto de la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios.

La doctrina ha venido aludiendo especialmente a la inconstitucionalidad de las normas Penales en Blanco, especialmente cuando la referencia se hace a normativa de Comunidades Autónomas o municipales y los hechos han sido considerados en unas delitos y en otras no.

En relación con este tipo de ilícitos, la Policía local se encuentra en la obligación de perseguir, y evitar la comisión de ellos, tanto desde la faceta de policía Administrativa como la de policía judicial, sin perjuicio de no olvidar el principio de "non bis in idem". Procurando con ello impedir que se comenten infracciones mediante las cuales se degradan las condiciones de vida de todos los ciudadanos.

3) Urbanismo.-

- Consideraciones Generales

El hombre, al enfrentarse con la naturaleza, ha creado los ambientes en los que se desarrolla su convivencia con otros seres. Una de estas creaciones del hombre ha sido la ciudad. La ciudad, como una de las muchas posibilidades de convivencia, constituye el centro de la vida del hombre de hoy. Se ha llegado a decir que más que en la edad del átomo o del espacio, vivimos en la edad de las ciudades, porque nada manifiesta mejor el comienzo de una edad nueva que la transformación del marco en el cual vive el hombre.⁶²⁰

La Constitución, en su art 47, declara que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y para ello contempla que los poderes públicos deberán promover las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Si bien parece ser que no se ha conseguido, al menos de momento, este desiderátum constitucional lo que sí se ha producido es una ingente regulación, que no parece se haya hecho sólo por "hacer efectivo" el derecho a una vivienda digna sino por lo que supone de fenómeno económico en nuestro país.

El Urbanismo ha sido uno de los más importantes focos de problemas por las

⁶²⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/98 de 13 de abril) Civitas Madrid 1998 pág. 51

ingentes plusvalías que ha generado, y tal como se ha desarrollado me permito plantear la duda de que la comunidad haya participado en esas plusvalías que se han producido en la medida que del mandato constitucional se puede desprender.⁶²¹

Son muchas las medidas presentadas como soluciones , por diversos autores, para resolver la actual situación de carestía de la vivienda y que desaparezcan esas descontroladas plusvalías, una de ellas es la liberalización del suelo.⁶²² Sin embargo no se han hecho realidad esos resultados.

Lo que si es evidente es que la declaración constitucional es pequeña en relación con el desarrollo legislativo posterior e incluso el preexistente de este

⁶²¹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo Op. cit. pág. 80 “Uno de los grandes temas del urbanismo es el de las plusvalías.

A la hora de hablar de las plusvalías se impone una distinción. Una cosa son las plusvalías derivadas del planeamiento y otra las derivadas de la obra urbanizadora.

La lotería que supone todo planeamiento determinará, ciertamente, para los afortunados muy importantes plusvalías en el valor de sus terrenos, al lado de las minusvalías de los sacrificados. es el problema de la igualdad en los beneficios y cargas del planeamiento a que nos hemos referido.”

⁶²² LLISSET BORREL, Francesc. “La Liberalización del suelo” El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Madrid 1997 nº 7 Abril. Pág. 955 “ Ante esta situación de rigideces y de intervencionismo monopolista en la gestión, se alza el nuevo paradigma de la liberalización del suelo, cuyos rasgos fundamentales constituyen un giro copernicano (de progreso o de regreso, según se mire) en la evolución de nuestra historia urbanística.

Liberalizar el suelo presupone que la Administración pública abandone su actual papel de operador monopolista en la gestión urbanística y que limite su acción a la regulación, supervisión y, en su caso, sanción, de la gestión privada.”

PÉREZ ALGAR, Félix “ La liberalización del urbanismo” El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados 30 de Junio de 1997 nº 12 pág. 1785 “ Anticipo que, en mi opinión, el proceso de liberalización es absolutamente beneficioso para todos; para la administración y para los ciudadanos. Y me parece también que esta cuestión no debe enfocarse desde una perspectiva política ni tampoco “situacional” dependiendo del sector en el que cada uno actúe.

Por esto, estamos ante un debate que no es sólo filosófico o político, sino que, inexorablemente, va a repercutir en la aplicación práctica de las medidas que se adopten. Y en definitiva, parece que es conveniente discutir abiertamente el tema de la liberalización del urbanismo.”

precepto, se pueden deducir una serie de principios que debemos tener presentes, pues la vigilancia del cumplimiento de la legislación urbanística está incidiendo de manera importante en las condiciones de vida de nuestros ciudadanos y puede ser un medio importante de alterar nuestro medio ambiente.⁶²³

Por eso la Policía local debe asumir como competencia importantísima la protección de un correcto desarrollo urbanístico al menos desde tres perspectivas:

- Aportar datos para que el diseño urbanístico sea un elemento socializador e integrador, evitando luego los problemas que todos conocemos: calles por donde no pasan los vehículos que están obligados a pasar, mercados donde no pueden pasar camiones a descargar, colegios donde no hay posibilidad de acceso del transporte escolar, etc.

- Preocuparse para que los espacios que se construyan tengan los mínimos elementos desde donde la vigilancia sea fácil y la seguridad asequible.

- Vigilar que lo que se construya se realice de acuerdo con los planes urbanísticos, pues una vez que se hace un inmueble es muy difícil de derribar y ello puede alterar el entorno y las condiciones de habitabilidad de un barrio e incluso de

⁶²³ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis. "Urbanismo, Medio ambiente y desarrollo económico: sus correlaciones, según la legislación y la jurisprudencia" El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Año 1997 nº 6 30 de Marzo Pág 794 "Son numerosos ya los comentarios de Jurisprudencia y las Colaboraciones Doctrinales que he venido dedicando al estudio, siempre actual y siempre apasionante, de las correlaciones entre esos tres sectores, cruciales y básicos, de la actividad administrativa que son el Urbanismo, el Medio Ambiente y el Desarrollo Económico, cuando éste lo es de base y soporte eminentemente industrial. Tres sectores de actividad, los citados, que se excluyen y se presuponen, a la vez, hasta hacer imposible su separación formal y material, por lo que su armonización mutua es condición indispensable para que puedan coexistir, sin destruirse, en una Sociedad en la que el "bienestar material" de sus gentes y la "calidad de sus vidas" marchen al unísono."

una localidad.

Sin embargo, a la Policía Local, lo mismo que a otros colectivos sociales, se les se margina en el diseño y luego se les exige colaborar en las soluciones a los problemas planteados, por haber generado un urbanismo poco participado.⁶²⁴ Muchas veces responde sólo a los intereses de los constructores y propietarios de los terrenos.

Es raro el Ayuntamiento en el que se deja intervenir previamente en el desarrollo de los planes urbanísticos, a los que con sus opiniones pueden colaborar a crear un hábitat integrador

Esta negativa a escuchar a quienes pueden aportar soluciones a los problemas y olvidar que es mejor prevenir y resolverlos cuando nos encontramos en fase de diseño, supone olvidar el carácter de servicio que debe tener todas las actuaciones de la Administración y entre ellas también el Urbanismo. Esto nos debe hacer caer en la cuenta de la obligación de escuchar a todos los implicados y por qué no a la Policía local.⁶²⁵

⁶²⁴ GONZALEZ PÉREZ, Jesús. Comentarios a la Ley del suelo Op. cit. pág 53 “La magnitud de los problemas y de los fines perseguidos determina la decidida intervención de los poderes públicos. No cabe la inactividad ante un fenómeno social que ha conducido a tan deplorables resultados.

El poder público ante el fenómeno urbanístico no se limita a ejercer una simple función normativa reglamentaria, no se contenta con regular la actividad privada, no agota su actuación en la legislación. además de legislar, lleva a cabo una decidida acción administrativa que va desde la simple función de policía hasta al drástica fórmula de servicio público.

⁶²⁵ FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón Manual de Derecho Urbanístico Publicaciones Abella. Edit. El Consultor. 13ª Edición Madrid 1998 Pág. 85 “La elaboración de los proyectos de planes se realizaba en el silencio de los gabinetes y no trascendía al exterior hasta que dichos proyectos eran objeto de aprobación inicial por las Corporaciones. A partir de ese momento se abría un trámite de información pública.”

Esta vía de participación ciudadana se reveló insuficiente e inútil para asentar sobre

El construir al margen de los interesados supone la ignorancia del mandato constitucional que nos dice claramente:

- Que el urbanismo no es un fin en si mismo sino que es un medio para conseguir la satisfacción de una necesidad, que la propia Constitución reconoce como un derecho de los ciudadanos.

- Se plantea la posibilidad de restringir el derecho de la propiedad privada en beneficio de un interés social. Limitaciones que se desarrollarán en las correspondientes leyes del suelo.

- Los ciudadanos deben participar en las plusvalías a través de las Administraciones y no se les debe repercutir encima los gastos de los usos e infraestructuras en beneficio de los que generan esos gastos y se van a llevar el beneficio.

La intervención de la P.L. en el urbanismo, si bien no está obligatoriamente asociada al diseño si lo está relacionada con la fase de vigilancia del cumplimiento de la disciplina urbanística y comprobar que su desarrollo se ajusta a la legislación vigente y al planeamiento. El cual tiene carácter público y obligatorio tanto para la Administración como para los particulares.

Son muchos los autores que han manifestado,⁶²⁶ como una de las

ella la legitimidad de los planes. Fue el artículo 4.2 del Texto refundido de 1976 un último párrafo según el cual A en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información, por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares.

⁶²⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano. "La Disciplina Urbanística." Manual de Derecho Administrativo Op. Cit. pág. 437." Una de las deficiencias más acusadas de nuestra ordenación urbanística, aún no satisfactoriamente superada, radica sin lugar a dudas en un no despreciable

deficiencias más acusadas en nuestra ordenación urbanística es el grado de indisciplina e incumplimiento de la misma. Deficiencia que, muchas veces, tuvo su origen en la atribución de la responsabilidad a la Administración local, la cual es una entidad muy desigual. Por eso se ha producido importante intervención de las Comunidades Autónomas pretendiendo erradicar este problema.

Las actuaciones que se han llevado a cabo para evitar esta situación de incumplimiento sistemático han ido encaminadas al desarrollo de una serie de normas para la protección de la legalidad urbanística y a asegurar un sistema efectivo de sanciones.

La P.L. debe preocuparse con carácter prioritario, si la actividad constructiva se está desarrollando en zonas que el planeamiento urbanístico municipal contempla la posibilidad de construcción.⁶²⁷

grado de indisciplina, de incumplimiento de la misma. esta situación forma parte del distanciamiento entre legalidad y realidad que, surgido ya desde el inicio mismo de la andadura de la Ley del suelo de 1956, ha acabado por instalarse, al punto de que la reforma legal del 1990 aún alude a ella, lamentándola y tratando de corregirla.

Las causas son múltiples, pero es posible destacar las más eficientes. entregó prácticamente la responsabilidad de la gestión urbanística, hasta bien recientemente, a la Administración Local, instancia territorial esta de entidad muy desigual”

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón. Manual de Derecho Urbanístico 13ª Edic. Edit. Abella Madrid 1998 pág 235” La existencia de una situación de indisciplina generalizada ha venido siendo tradicionalmente una de las grandes lacras de nuestro urbanismo. Ello se ha debido no sólo a la precariedad o deficiencia de los instrumentos represivos y correctores puestos por el legislador en manos de la Administración, aspecto éste que la reforma de 1975 puso especial empeño en remediar como más adelante veremos, sino también, y de modo muy especial, al clima insano en el que la actividad urbanística ha tendido que desenvolverse en el pasado. De la creación y mantenimiento de este clima hay que responsabilizar, por un lado, al contexto político general”...

⁶²⁷CORRAL GARCIA, esteban. “ La protección de la legalidad urbanística y la Sentencia del Tribunal Cosntitucional 61/97. Situación Legal” El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, nº 23 15 de Diciembre de 1997 pág 3532 “

Igualmente deberá exigir si se está desarrollando mediante la correspondiente licencia, cuya competencia corresponde a los Ayuntamientos. Para evitar que el uso del suelo contradiga al planeamiento, el ordenamiento urbanístico impone un sistema de control preventivo cuya pieza clave es la licencia de obras para todos los actos que signifiquen una transformación material de los terrenos, y además un sistema represivo de gran intensidad la potestad sancionadora urbanística, compatible en ocasiones con medidas de legalización de las obras y urbanizaciones ilegales.⁶²⁸ Licencia que debe haberse concedido expresamente, pero de acuerdo con el art 9 RSCL, también cabría la posibilidad del silencio

Circunscribiéndose al expediente de protección de la legalidad urbanística hay que dejar constancia de que toda transgresión tiene por base tres posibles infracciones: 1ª construir sin licencia; 2ª construir con licencia pero sin ajustarse a sus condiciones y 3ª construir con licencia ilegal, lo que determina como paso previo imprescindible la destrucción del título constructivo habilitantes, que es la licencia.”

⁶²⁸PARADA VAZQUEZ, Ramón. Derecho Administrativo III. Marcial Pons 1998 7ª Edic. Pág 570 “ La licencia urbanística es un acto de autorización que remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio se ajusta al ordenamiento y a las prescripciones establecidas en los Planes. El derecho a edificar no se concede, pues, por la licencia ni deriva directamente del derecho de propiedad, sino que en la versión del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 se adquiere con el llamado derecho de aprovechamiento.

.....Es así mismo una autorización real porque sólo se atiende al objeto sobre el que recae. Según el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locale, que contiene la regualción matricial de las licencias municipales.

Pero el dato fundamental de la licencia urbanística que la jurisprudencia ha destacado una y otra vez es su carácter reglado, no discrecional. Por ello las normas y los planes invocados para otorgar o negar la licencia han de ser los vigentes y publicados cuando se otorga o deniega.”

ROMAN GARCÍA, Fernando. “Delitos Sobre la Ordenación del territorio” Derecho Penal Administrativo Comares. Granada 1997 Pág. 74 “ En la teoría administrativa se pueden distinguir varios tipos de autorizaciones. En lo que ahora nos interesa, la autorización para construir se enmarca dentro de las denominadas autorizaciones regladas, esto es, constituye un tipo de autorización que debe concederse o denegarse según concurren o no los requisitos fijados para ello por el ordenamiento jurídico, sin que entre en juego la discrecionalidad administrativa. En este sentido, como comentaremos más adelante, la doctrina señala que dichas licencias constituyen el típico ejemplo de autorizaciones regladas.”

positivo. Sin olvidar la inseguridad que produce y los problemas que luego para legalizar la construcción plantea, esta forma de obtenerla⁶²⁹

⁶²⁹GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Op. cit. pág.453 "El art 37 . 1, que como se señaló, no resultó afectado por la STC 61/97, dice que el derecho a la edificación se adquiere por " conclusión de las obras al amparo de licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística"

"En el supuesto de que hubiera recaído acto administrativo expreso, la Ley exige que se acredite el otorgamiento por testimonio."

"Al preverse en el Ordenamiento jurídico la posibilidad de obtenerse la licencia por el llamado silencio Administrativo positivo, se planteó el problema de cómo se acreditaba en este supuesto el otorgamiento de licencia. La LRJPA reguló un régimen de silencio administrativo y acto presunto apartándose de la doctrina tradicional e introduciendo un instrumento para acreditar el acto presunto -la certificación de acto presunto- previniendo el supuesto de que ésta no llegara a expedirse (art.44, LRJPA). Como parece inminente que se ponga fin de una vez al caos provocado por la entrada en vigor de la Ley y la vuelta en parte a la antigua concepción, no sería buena técnica legislativa regular la forma de acreditar el otorgamiento de la licencia por silencio administrativo con referencia a una normativa que será derogada. Por lo que es correcto encontrar una fórmula general."

PARADA VAZQUEZ R. Derecho Administrativo III. Marcial Pons. Madrid 1998 7ª Edic. Pag. 577. " Ahora rige, a los efectos del silencio, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de Noviembre de 1992, directamente aplicable a las Administraciones Locales, que ha establecido un régimen completamente diferente. Según dicha ley, el silencio en materia de licencias ha de entenderse siempre positivo (art. 43. 2.b): "solicitudes cuya estimación habilitaría al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes" y se produce automáticamente por el mero transcurso del plazo establecido en cada caso para resolver el procedimiento de que se trate (en defecto de norma especial rige el plazo general de tres meses que establece el art. 41.2 párrafo primero). Ahora bien, y aquí viene la complicación, para acreditar su producción hay que dirigirse de nuevo a la Administración y solicitar una certificación que vendrá obligada a expedirla en el plazo de veinte días desde la solicitud de la misma, a menos que en este plazo opte por dictar resolución expresa. Si no se pide la certificación o no se dicta resolución expresa en el indicado plazo de veinte días, el silencio positivo podrá acreditarse mediante la exhibición de la petición de certificación.

Para evitar que a través de la regla del silencio positivo se otorguen licencias en fraude de ley la legislación urbanística venía precisando que "en ningún caso se entenderían adquiridas por silencio administrativo licencias en contra legislación o del planeamiento urbanístico.

PAREJO ALFONSO, Luciano. Manual de Dº Administrativo Op. cit. pág. 429. "El procedimiento para el otorgamiento de las licencias urbanísticas es el reglado en el art. 9 RSCL, que distingue básicamente entre obras mayores y obras menores.

El aspecto más sobresaliente y problemático de este procedimiento es, sin duda, el juego en el mismo de la técnica del silencio positivo (para las obras mayores, tras dos meses de inactividad municipal;) Supone en principio esta técnica la obtención de licencia que la administración no podría jurídicamente desconocer mediante una actuación expresa de contrario

La licencia urbanística debe tenerse presente por el P.L. que la requiere que es el derecho a edificar y es el reconocimiento de que se está legitimado para desarrollar esa actividad ⁶³⁰. De acuerdo con el Profesor Parejo⁶³¹ "la realización de cualquiera de los actos de edificación o uso del suelo sujetos a previa licencia sin contar con ésta o, en su caso, con orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la licencia u orden ... supone... la suspensión inmediata de dicho acto." Hecho que se debe hacer por la autoridad municipal competente.

Se consideran infracciones:

- A la vulneración del ordenamiento urbanístico en el otorgamiento de la licencia
- A las actuaciones que estando sujetas a licencia o autorización carezcan de

sentido.

La posibilidad de defraudación de la legalidad urbanística dió lugar a una reacción legislativa en la reforma de 1975, dirigida a prohibir la obtención por este medio de facultades urbanísticas en contra de ordenación vigente y aplicable a los correspondientes actos de aprovechamiento o uso del suelo; prohibición total, que luce en el art. 242 TRLS, que ha resuelto toda duda acerca del espacio de juego lícito de la técnica"

Al haber sido anulado el art. 242.6 por STC de 20 de Marzo de 1997, habrá de entenderse que en esta materia también y mientras las Comunidades Autónomas no dispongan de otra cosa, deberá de estarse a lo previsto en el Texto Refundido de 1976, que ha sido resucitada por dicha sentencia..

⁶³⁰ LÓPEZ LAGO, Olga. "Ordenación del Territorio y medio ambiente, ene l Código Penal de 1995" El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados. 15 de Marzo de 1995 nº 5 pág. 671" Todo la problemática de las licencias en el campo administrativo pasa de plano al campo penal, sobre todo las que proceden de la Administración Local, que estadísticamente son la mayoría."

"Los problemas que pueden plantear la concesión de las licencias previas son de diversa índole, así el de la posibilidad de la concesión de una licencia ce contenido imposible por la vía del silencio positivo."

"La conclusión a la infinita casuística que se puede plantear sobre la petición y concesión de licencias sería, que en ningún caso, se debe acudir a la vía penal si por el trámite meramente administrativo se puede solucionar el problema."

⁶³¹ PAREJO ALFONSO. Luciano. Op. cit pág.. 439

ella

A las actuaciones que teniendo licencia se realicen contra las determinaciones de ella o la autorización.

Finalmente comentar que las infracciones graves prescriben a los cuatro años y las leves al año y son responsables de las mismas:

- Tanto personas físicas como jurídicas
- El promotor empresario o director técnico de las mismas en las obras sin licencia
- En las de licencia ilegal además de los anteriores, los facultativos que hayan informado el proyecto favorablemente y las autoridades que hayan votado a favor de otorgar la citada licencia.

La sanción en caso de infracción urbanística suele ser la pecuniaria y la interdicción de los usos pretendidos y la reposición de los bienes y situaciones a su primitivo estado⁶³². Son competentes para acordar la iniciación del expediente sancionador los Ayuntamientos, los órganos autonómicos correspondientes y las demás entidades u órganos urbanísticos que tengan atribuidas facultades de inspección y fiscalización del planeamiento. La tramitación del correspondiente expediente deberá ajustarse a lo previsto en la LRJAPPAC.

⁶³² PARADA VAZQUEZ R. ~~Derecho Administrativo III~~ Op. cit pág. 586 “Las sanciones van desde la multa, que es la sanción estrella, como es habitual en el orden sancionador administrativo, hasta la interdicción de los usos pretendidos y la reposición de los bienes y situaciones a su primitivo estado. La multa se calcula de forma que en todo caso produzca la confiscación total del beneficio ilegal derivado de la infracción, aunque de ordinario resulte superior a éste, pues se calcula en función de unos porcentajes sobre el valor de los terrenos afectados “

- Legislación Estatal

La competencia autonómica en materia de urbanismo manifestada y reconocida por Sentencia del Tribunal Constitucional (61/97) no nos permite aseverar que el Estado no tenga nada que decir en esta materia, máxime cuando él tiene reservadas por virtud del art 149.1 de la C.E otras que están influyendo directamente en la regulación del suelo.⁶³³

No se puede pretender mantener la afirmación a partir de la citada sentencia que el Estado puede estar al margen del Urbanismo, porque todos los tipos de entes territoriales existentes en un Estado son coexistentes y siendo coincidentes siempre tienen algo que decir en la actividad que se desarrolla en el mismo.⁶³⁴

⁶³³ GÓNZALEZ PÉREZ Jesús. Comentarios a la ley Sobre régimen del Suelo OP. cit. pág. 58 “Procede pues afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el estado ostenta en virtud del art 149. 1, de la C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material.

“El problema está en la delimitación. Lo que conduce a examinar los títulos competenciales que sirven de fundamento a la intervención estatal en materia urbanística, que, según la DF única de la LS, eran los contenidos en el artículo 149.1. 1ª, 18ª y 23ª de la C.E.”

⁶³⁴ FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón “El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español” Revista Española de Derecho Administrativo, nº 94 Abril Junio de 1997 pág 198 “El Estado tiene muchas cosas que decir sobre el territorio, porque tiene muchas cosas que hacer en él y esas cosas que tiene que hacer ordenan materialmente, se quiera o no se quiera, cuando efectivamente las hace, el territorio al que afectan. ¿Por qué no se reconoce así desde el principio ? ¿ A qué viene la farsa que tenemos organizada de que la ordenación del territorio es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas si por mucho énfasis que en esta afirmación se ponga el Estado puede “desordenar” cuando tenga a bien (es decir ordenar de otro modo) lo previamente ordenado por aquellas al decidir la ejecución de un nuevo aeropuerto de interés general o el trazado de un alineamiento férreo de alta velocidad o la construcción de un embalse o cualquier otra gran infraestructura de su inequívoca competencia?”

Esta sentencia desde la óptica estatal ha ignorado, en parte, lo importante que es el urbanismo y la construcción en el mercado y la economía nacional.⁶³⁵ Esto ha hecho que nos encontremos con bastante dificultad para delimitar la normativa aplicable en esta materia al urbanismo desde el ámbito estatal.⁶³⁶

La sentencia del Tribunal Constitucional “ha producido un simple y brutal desapoderamiento del Estado de las competencias del Estado sobre la regulación de la propiedad inmobiliaria y sobre la ordenación territorial, contra el que habrá de reaccionar, pues no tiene ningún sentido que sobre aquél mande antes el municipio, a quien se estrá trasladando ya la aprobación definitiva de los planes de urbanismo (Galicia), después la Comunidad Autónoma y nada tengan que decir ni puedan ordenar ni las Cortes ni el Gobierno de España, cuyo Estado parece haberse quedado sin territorio”⁶³⁷

⁶³⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. “El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI” REDA nº 99 Julio-Sep. 1998 pág. 397 “La actividad urbanística y el mercado inmobiliario a ella aneja está incluida, como factor de primera importancia, en el mercado nacional, al que directamente beneficia porque amplía la competencia y beneficia los precios. La ruptura del sistema urbanístico puede implicar la creación de micromercados, con el riesgo añadido de un dumping urbanístico”

⁶³⁶ FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón. Manual de Derecho Urbanístico Op. cit pá. 40 “ La doctrina de la Sentencia, que ha tenido muy escasos valedores, es tan radical como simple: el legislador estatal carece, según el Tribunal Constitucional, de toda competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que ni siquiera puede promulgar normas con carácter supletorio en estas materias. Sólo le es dado, en consecuencia, regular las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad (art. 149.1 1ª de la C.E.), las garantías generales de la expropiación forzosa y, por lo tanto, el régimen de valoraciones del suelo (art. 149. 1 18ª) los aspectos registrales en cuanto parte de la legislación civil (art. 149. 1.. 8ª) y algunas otras cuestiones puntuales. Todo lo demás corresponde al legislador autonómico, lo que parece abocar a la yuxtaposición futura de diecisiete ordenamientos urbanísticos distintos sin otro vínculo común entre ellos que el que pueda resultar de esa regulación general del derecho de propiedad, limitada, además a las condiciones básicas del ejercicio del mismo.”

⁶³⁷ PARADA VAZQUEZ, R. Derecho Administrativo III Op. cit. pág. 362

-Legislación de Comunidades Autónomas

El art. 148. 1 3º de la C.E establece la posibilidad de que en materia de urbanismo las Comunidades Autónomas asuman esta competencia. Todas ellas ha asumido esta competencia, que no debe entenderse como dejar al Estado exento de competencias totalmente en esta materia, a pesar de que en este momento la situación legal es compleja y nos obliga a buscar y compaginar distintas normas que tienen como nucleo la legislación de los años 76.⁶³⁸

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 anulando parte del Texto Refundido de 1992 ha generado un vacío normativo en la mayoría de las Comunidades Autónomas, que no habían ejercido sus poderes legislativos en materia urbanística. Esto obligó a los legisladores autonómicos a elaborar una normativa de urgencia, que supliera el vacío ocasionado.⁶³⁹

⁶³⁸ FUERTES LÓPEZ, Mercedes. "Urbanismo: El enigma del derecho aplicable" El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 15 de Enero de 1998 nº 1 Pág. 26" Precisar cuál es el concreto régimen jurídico del suelo en una Comunidad Autónoma, que no ha dictado una norma específica, se ha convertido en una compleja operación tras la discutida sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de Marzo"

"El caos en este complejo e importante sector está garantizado, de ahí la necesidad de que con cierta urgencia los legisladores autonómicos confeccionen un marco jurídico al que acudir"

⁶³⁹ FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón Manual de Derecho Urbanístico 13 Edic. Editorial Abella, año 1998. Pág. 42 " los legisladores autonómicos se vieron impelidos por ello a probar una legislación de urgencia, que, en general, ha venido a restablecer en los territorios respectivos de las diferentes Comunidades Autónomas, el Texto Refundido Estatal de 1992"

Esta sentencia del Tribunal Constitucional recuerda que el urbanismo es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. De todas formas, pues la posibilidad de asumir la misma se reconocía en el art 148 de la C.E. y la inercia y mimetismo entre los redactores de los Estatutos supuso que todas las Comunidades reconocieran con similares términos su competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.⁶⁴⁰

Sin perjuicio de ello, las Comunidades Autónomas han desarrollado desde antiguo, con diversa intensidad la normativa relacionada con el urbanismo, y esto se ha hecho con abundantes disposiciones.⁶⁴¹ La reglamentación realizada por las Comunidades es la siguiente:⁶⁴²

Andalucía:

Ley 2/1989, de 18 de julio, de Espacios Naturales Protegidos, aprobación de su inventario y medidas adicionales para su protección.

⁶⁴⁰ FUERTES LÓPEZ M. "Urbanismo: El enigma del derecho aplicable" Op. cit. pág 28 "A partir de esa limitada concepción, la sentencia constitucional pretende distinguir con una claridad meridiana la competencia autonómica sobre urbanismo de la competencia estatal para determinar "las condiciones básicas en la igualdad en el ejercicio" del derecho de propiedad, como si se tratara de dos materias o aspectos perfectamente diferenciables."

⁶⁴¹ PARADA VAZQUEZ, R. Derecho Administrativo III Op. cit. pág. 362. "La grave decisión adoptada por la sentencia constitucional de 20 de Marzo de 1997, abre la posibilidad de que se produzcan hasta diecisiete normativas diversas en materia de urbanismo, ¿supone que no se puede explicarse el Derecho Urbanístico si no es a modo de un derecho comparado de las diversas Comunidades Autónomas, sin principios comunes? A nuestro parecer no es ésa la situación creada. La falta de una normativa básica exhaustiva no empece a que se hayan salvado de la quema los principales preceptos vertebradores del sistema de la ley del suelo de 1956, un sistema de propiedad inmobiliaria muy distinto del anterior a esa Ley, muy injusto por discriminar gravemente a los propietarios y muy contrario a los intereses generales, como hemos intentado demostrar"

⁶⁴² Sin perjuicio de las comprobaciones que he realizado de la normativa existente me ha servido de guía las citadas por FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R. Manual de Derecho Urbanístico OP. cit. Pág. 275 y ss.

Ley 1/1994, de 11 de enero (BOE de 9 de febrero), de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

Aragón:

Ley 6/1985, de 22 de noviembre (BOE de 19 de diciembre), de creación del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.

Ley 11/1992, de 24 de noviembre (BOE de 19 de enero de 1993), de Ordenación del Territorio.

Canarias:

Ley 3/1985, de 20 de julio (BOE de 18 de octubre), de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza (Por Sentencia del Tribunal Constitucional 148/1991, de 4 de julio (BOE del 29), se declaró inconstitucional la última fase del párrafo 2º del artículo 2.1).

Ley 1/1987, de 13 de marzo (BOE de 6 de abril), reguladora de los Planes Insulares de Ordenación.

Ley 5/1987, de 7 de abril (BOE de 8 de mayo), sobre ordenación urbanística del suelo rústico.

Ley 6/1987, de 7 de abril (BOE de 8 de mayo), sobre sistema de actuación diferida.

Ley 7/1990, de 14 de mayo (BOE de 16 de junio), de Disciplina Urbanística y Territorial.

Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales.

Cantabria:

Ley 7/1990, de 30 de marzo (BOE de 16 de junio), de Ordenación Territorial.

Ley 4/1992, de 24 de marzo (BOE de 23 de mayo), de constitución de reservas regionales del suelo y otras Actuaciones Urbanísticas Prioritarias. (Se halla suspendida la vigencia de su artículo 3º por auto del Tribunal Constitucional de 20 de octubre de 1992 (BOE del 30)).

Ley 9/1994, de 29 de septiembre (BOE de 8 de noviembre), sobre usos en el medio rural.

Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana.

Castilla-La Mancha:

Ley 5/1997, de 10 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Ley 2/1988, de 31 de mayo, de Conservación de Suelo y Protección de Cubiertas Vegetales Naturales.

Castilla-León:

Ley 5/1987, de 7 de mayo (BOE de 4 de junio), de creación de Sociedades de Gestión Urbanística como empresas públicas.

Ley 8/1991, de 10 de mayo (BOE de 3 de junio), de Espacios Naturales.

Ley 9/1997, de 13 de octubre, de Medidas Transitorias en materia de Urbanismo.

Cataluña:

Ley 23/1983, de 21 de noviembre (BOE de 21 de mayo de 1984), de Política Territorial.

Ley 1/1995, de 16 de marzo, del Plan Territorial General.

Ley 12/1985, de 13 de junio (BOE de 12 de julio), de Espacios Naturales.

Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio (DOGC del 13), por el que se aprueba el texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia urbanística.

Extremadura:

Ley 13/1997, reguladora de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Galicia.:

Ley 3/1988, de 27 de abril (BOE de 6 de junio), de creación del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo.

Ley 7/1995, de 29 de junio (BOE del 10 de agosto), de delegación y distribución de competencias urbanísticas en los municipios.

Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio.

Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia.

Islas Baleares.:

Ley 8/1987, de 1 de abril (BOE de 14 de mayo), de Ordenación Territorial.

Ley 6/1988, de 25 de mayo (BOE de 26 de julio), por la que se modifica el apartado 6 del artículo 228 de la Ley del Suelo.

Ley 8/1988, de 1 de junio (BOE de 28 de julio), sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación.

Ley 10/1989, de 2 de noviembre (BOE de 5 de octubre de 1990), de sustitución del Planeamiento Urbanístico Municipal.

Ley 9/1990, de 20 de junio (BOE de 13 de agosto), de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de urbanismo y habitabilidad. Modificada por Ley 15/1990, de 29 de noviembre (BOE de 4 de febrero de 1991), que añade una Disposición Adicional.

Ley 10/1990, de 23 de octubre (BOE de 12 de diciembre), de Disciplina Urbanística, Modificada por Ley 2/1992, de 6 de mayo (BOE de 22 de junio).

Ley 1/1991, de 30 de enero (BOE de 7 de abril), de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las áreas de especial protección. Modificada por Ley 7/1992, de 23 de diciembre (BOE de 18 de febrero de 1993).

Ley 1/1994, de 23 de marzo, de reconstrucción en suelo urbano no urbanizable de edificios e instalaciones.

Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico de las Islas Baleares.

Madrid:

Ley 4/1984, de 10 de febrero (BOE de 6 de abril), sobre medidas de disciplina urbanística (sus artículos 14 y 15 fueron derogados expresamente por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo).

Ley 8/1985, de 4 de diciembre (BOE de 17 de marzo de 1986), por la que se deja sin aplicación la figura de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano regulada en el RD 6/1981.

Ley 9/1995, de 28 de marzo (BOE de 5 de agosto), de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de suelo y urbanismo.

Murcia:

Ley 5/1986, de 23 de mayo (BOE de 17 de septiembre), de competencia de los órganos autonómicos en materia de Urbanismo.

Ley 12/1986, de 20 de diciembre (BOE de 24 de febrero de 1987), de medidas de Protección de la Legalidad Urbanística.

Ley 4/1992, de 30 de julio (BOE de 26 de enero de 1993), de Ordenación y Protección del Territorio.

Ley 10/1995, de 24 de abril (BOE de 4 de mayo), sobre competencias en materia de urbanismo.

Navarra:

Ley Foral 6/1987, de 10 de abril (BOE de 10 de junio), de normas urbanísticas regionales para la protección y uso del territorio (Derogada parcialmente por Ley Foral 10/1994, de 4 de julio).

Ley Foral 7/1989, de 8 de junio (BOE de 7 de octubre), de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda. Modificada por Ley Foral 8/1990, de 13 de noviembre (BOE de 20 de marzo de 1991) y por Ley Foral 4/1992, de 14 de abril (BOE de 17 de junio). (Derogada parcialmente por Ley Foral 10/1994, de 4 de julio).

Ley Foral 10/1994, de 4 de julio (BOE de 1 de septiembre), de Ordenación del

Territorio y Urbanismo.

Ley Foral 9/1996, de 17 de junio, de Espacios Naturales de Navarra.

País Vasco:

Ley 8/1987, de 20 de noviembre (BOE de 10 de diciembre), sobre creación de los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa.

Ley 9/1989, de 17 de noviembre (BOPV de 5 de diciembre), de valoración del Suelo.

Ley 4/1990, de 31 de mayo (BOPV de 2 y 3 de julio), sobre Ordenación del Territorio.

Ley 17/1994, de 30 de junio (BOPV de 1 de agosto), de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de Planeamiento y Gestión Urbanística.

Ley 30/1994, de 30 de junio (BOPV de 1 de agosto), sobre medidas urgentes en materia de vivienda y tramitación de instrumentos de planeamiento y gestión.

Ley 1/1997 de 20 de febrero, por la que se regula la consignación de cantidades en los Presupuestos Municipales con destino al Patrimonio Municipal del Suelo en el País Vasco.

Ley 3/1997, de 25 de abril, de Urbanismo, determinando la participación de la Comunidad Autónoma en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana del País Vasco.

Principado de Asturias:

Ley 8/1984, de 13 de julio (BOE de 4 de septiembre), por la que se autoriza la creación de una Sociedad Regional de Gestión y Promoción del Suelo.

Ley 1/1987, de 30 de marzo (BOE de 8 de mayo), de Coordinación y Ordenación Territorial.

Ley 3/1987, de 8 de abril (BOE de 17 de mayo), reguladora de la disciplina urbanística.

Ley 6/1990, de 20 de diciembre (BOE de 6 de febrero de 1991), sobre edificación y usos en el medio rural.

Ley 2/1991, de 11 de marzo (BOE de 10 de abril), de reserva de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias.

Ley 5/1991, de 5 de abril (BOE de 21 de mayo), de Protección de Espacios Naturales Protegidos.

Comunidad Valenciana:

Ley 6/1989, de 7 de julio (BOE de 11 de agosto), de Ordenación del Territorio (parcialmente derogada por la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística; vid. La disposición final segunda de ésta).

Ley 4/1992, de 5 de junio (BOE de 28 de julio), sobre suelo no urbanizable.

Ley 6/1994, de 15 de noviembre (DOGV de 24 de noviembre), reguladora de la actividad urbanística.

Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos.

Ley 2/1997, de 13 de junio, de modificación de la Ley 4/1992, de 5 de junio, del suelo no urbanizable respecto al régimen de parcelación y de construcción de viviendas aisladas en el medio rural.

A propósito de la abundante normativa desarrollada por las Comunidades Autónomas, se plantea los requisitos que han de tener estas disposiciones para dar satisfacción y regular correctamente el urbanismo y conseguir que éste sea tal como lo describe T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ “ Sencillamente, una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”.⁶⁴³

Las Leyes de urbanismo de las Comunidades autónomas deben de regular al menos los siguientes aspectos:⁶⁴⁴

- El planeamiento urbanístico: es decir ofrecer de forma anticipada lo que es el desarrollo y la ordenación del medio urbano.

- El estatuto de la propiedad, que incidirá evidentemente en la ordenación del territorio.

- La ejecución del planeamiento: describiendo en que consiste y los límites con los que se encuentra.

- El tráfico mercantil de inmuebles: desde una perspectiva de regulación del mercado inmobiliario.

Pero sobre todo es obligación de los responsables políticos de las Comunidades Autónomas el intentar poner orden en esta situación de desconcierto

⁶⁴³ FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.M. Manual de Derecho Urbanístico 13 Edic. Op. cit. pág. 18

⁶⁴⁴ FUERTES LÓPEZ Mercedes. “Urbanismo: un enigma aplicable” Op. cit pág. 29 “ El Tribunal Constitucional afirma con contundencia la falta de competencia del legislador estatal para imponer un instrumento jerárquico superior a los planes autonómicos Sin embargo, esta potestad administrativa de planeamiento tiene importantes limitaciones e incidencias derivadas de la normativa estatal, que no puede desconocerse. en este sentido, y en primer lugar, debe recordarse que múltiples sectores de la realidad física son competencia del legislador estatal. Las leyes de aguas, costas puertos, carreteras, montes, espacios naturales etc. “

que la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 han generado.

- La protección penal de la Ordenación del Territorio

El urbanismo está inexorablemente asociado al medio ambiente y por ello su protección penal debe entenderse asociada a la ecología.

La descripción del Medio Ambiente, como la Ordenación del territorio es muy amplia y se encuentran separados por una línea divisoria muy débil. Sin embargo ciertamente aparece en el art. 319 y 320 del C.P. los delitos relacionados con la Ordenación del Territorio. Anteriormente a la entrada en vigor del vigente Código penal estas conductas eran sólo infracciones administrativas cuya infracción se sancionaba a partir de la normativa reguladora del suelo y la Ordenación Urbana y el Reglamento de disciplina Urbanística. Por el Contrario PARADA VAZQUEZ manifiesta como siempre el Derecho Penal ha estado presente en la protección del urbanismo.⁶⁴⁵

Hay que reiterar lo ya comentado al hablar de la protección penal del Medio Ambiente y el Consumo, pues el art 319 del Código Penal se debe considerar un norma con Tipo Penal en Blanco. Con lo que debemos remitirnos a lo ya comentado anteriormente sobre estas leyes y la reserva con la que el Derecho penal las ha

⁶⁴⁵PARADA VAZQUEZ, R. Derecho administrativo III OP. cit., pág. 592 “ El derecho y la justicia penal siempre han estado presentes en la protección de la legalidad urbanística, pues las conductas infractoras de ésta han podido encajarse en delitos de daños, de prevaricación si se trata de actos administrativos ilegales, de cohecho de falsedad, entre otras tipificaciones posibles. La realidad, sin embargo, es que el Derecho y la justicia penal no han pasado durante muchos años de la situación de durmientes, situación de la que han despertado en los últimos tiempos en que se ha reaccionado frente a presuntas obras o licencias ilegales.

aplicado.⁶⁴⁶ Este problema expuesto se complica más cuando en la concreción de la irregularidad urbanística ha de intervenir la normativa municipal.

Especial importancia tiene el art 319 del C.P. cuando es contemplado como uno de los delitos denominados de mera actividad, por lo que no es necesario para su consumación, que existe un peligro o resultado concreto, de ahí la dificultad para apreciar en el -iter críminis- estadios distintos a la consumación y perfeccionamiento del delito, y las posibles tentativas se van a quedar en la casi totalidad de las ocasiones en actos preparatorios impunes.⁶⁴⁷

En relación con el elemento subjetivo del delito se puede afirmar que es difícil precisar quienes son los que realizaron o colaboraron en la realización del delito. Dado que no se especifica es posible que puedan incurrir en él tanto promotores como constructores o técnicos directores.⁶⁴⁸ Sin embargo esta acepción tan amplia

⁶⁴⁶ DE VEGA RUIZ, J. Augusto. El delito ecológico Colex Madrid 1991. Pág. 28
MARTÍN MATEO, R. Manual de Derecho ambiental Trivium. Madrid 1998. Pag. 82
MATA BARRANCO, Norberto. Protección Penal del medio ambiente y accesoriedad administrativa. Cedecs. Barcelona 1996. Pag. 80
LÓPEZ LAGO, Olga. "Ordenación del territorio y medio ambiente, en el Código Penal de 1995" El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Nº 5 Marzo de 1998 pág. 682
BLANCO LOZANO, Carlos. La Protección del medio ambiente en el Derecho penal español y comparado. Editorial Comares Granada 1997 pág. 145 **El Tipo Penal en Blanco**.

⁶⁴⁷ LÓPEZ LAGO, Olga. "Ordenación del Territorio y medio ambiente, en el Código Penal de 1995" El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados 15 de Marzo de 1998 nº 5 Pág. 668.

⁶⁴⁸ ROMÁN GARCÍA, Fernando. Derecho penal administrativo (Ordenación del Territorio, Patrimonio histórico artístico y medio ambiente) Editorial Comares., Granada 1997. Pag. 41 " A la vista de estas modalidades, que en teoría son posibles y que, de hecho, se repiten con frecuencia en la práctica, podemos llegar a la conclusión de que, cuanto mayor sea la envergadura o la trascendencia social de la construcción contemplada, más probabilidades habrá de que intervengan en la misma diversos sujetos, y por tanto, mayores problemas podrán plantearse a la hora de deslindar la responsabilidad penal, por lo que es conveniente que efectuemos las siguientes precisiones, partiendo siempre de la premisa importante de que en todo caso el Código exige que la actuación sea dolosa para que sea exigible la responsabilidad penal por este tipo delictivo"

parece un criterio de imputación excesiva.

De lo que se concluye que en la defensa de la Ordenación del Territorio y en su correcta protección, lo mismo que ha de hacer en consumo y medio ambiente son áreas necesarios para el desarrollo de la persona y es un bien que estamos obligados todos a proteger y que la Policía local, tanto desde su faceta de policía Administrativa como desde la de Policía Judicial, está llamada a defender. Compromiso que se traduce en la obligación de denuncia y colaboración a que se recupere. Lo que le llevará a tomar posiciones firmes en la represión de quienes lo violen, porque denunciando estas violaciones, se contribuye a la obligación de conservarlo y a que los que los alteren reparen el daño causado.

4) La Protección de la Seguridad Ciudadana.-

La distinción entre policía destinada a la persecución de los ilícitos penales (policía judicial) y la encargada de la defensa y prevención de riesgos que sería el resto de la actividad policial, no se encuentra tan claramente diferenciada como en otros ordenamientos. Desde luego no está ausente en nuestro ordenamiento tal separación como expone el profesor Parejo,⁶⁴⁹ aún siendo dos ámbitos materialmente distintos son una exigencia y una consecuencia.

La acción administrativa de policía del orden público se concreta en efecto:

- En las medidas de prevención de perturbaciones
- En las medidas de represión de las perturbaciones.

La actividad de la Policía Local encaminada a la garantía de la seguridad ciudadana, desde la perspectiva de la policía administrativa es muy importante y debe tener un lugar preeminente en su actividad diaria, porque su labor debe ser eminentemente social y de colaboración en la integración de los distintos estamentos que componen nuestra sociedad. La policía local debe jugar un papel importante en este conflicto de intereses entre los distintos miembros de nuestros municipios. Por eso el trabajo dedicado a las medidas de prevención en este área nunca se debe dar por desaprovechado.

Sin embargo, la actividad encaminada a conseguir la seguridad ciudadana

⁶⁴⁹ PAREJO ALFONSO, Luciano. Manual de Derecho Administrativo pág. 104

debe contemplar dos aspectos importantes: las medidas preventivas y la actividad sancionadora que deben tener la naturaleza de ejemplarizantes.

Las actividades administrativas policiales encaminadas a conseguir la seguridad ciudadana se encuentran fundamentalmente recogidas en la Ley O.1 /92, de 21 de Febrero de Protección de la Seguridad Ciudadana la cual ha intentado incluir todas las actividades sectoriales que la propia Ley contempla como para obtener este objetivo.

La Ley O. 1/92 plantea la seguridad ciudadana desde distintos puntos de vista:

Consideraciones generales: La Ley pretende sustituir a una Ley preconstitucional y que no tiene cabida en este momento, incluso derogada en algunos puntos, como era la Ley de Orden Público (Ley 45/1959), modificada por la Ley 36/71 y el Real Decreto Legislativo 6/1977.

La ley pretende dar cobertura legal a algunos Reglamentos que habían sido declarados ineficaces, para regular y tipificar sanciones por diversas sentencias, tales como el Reglamento de Armas y Explosivos, el Reglamento de Actividades Recreativas y Espectáculos.

La Ley pretende también dar satisfacción a parte del colectivo nacional que, en ese momento, pide mayor rigor para la represión de la delincuencia, especialmente la que genera mayor inseguridad ciudadana o sensación de inseguridad (que no siempre coincide) como es la pequeña delincuencia o las molestias ocasionadas por la denominada "movida."

La Ley intenta resolver, también, por vía represiva el problema del consumo de la droga que requiere planteamientos bastante más imaginativos y complejos que la sanción de los delincuentes menores o consumidores de sustancias estupefacientes. La Ley minusvalora que desde la Constitución, la Administración del Estado ha perdido su carácter eminentemente centralista y según el Título VIII, se divide territorialmente en:

- Comunidades Autónomas
- Provincias
- Municipios

Todos ellos con autonomía para la gestión de sus propios intereses, por lo que supone que el ignorar alguna de estas Administraciones en la solución de los problemas de momento es un error, sin entrar en la valoración de la inconstitucionalidad de esas normas.

La Ley da poca importancia a los Municipios y especialmente a los Alcaldes, su máxima autoridad, que evidentemente son representantes de los vecinos ya que son elegidos democráticamente (Sin perjuicio de que estas autoridades hayan podido cometer errores, alguno de ellos al amparo de la autonomía municipal).

Esta Ley trata el tema de la seguridad y el orden público municipal desde una perspectiva minimalista, en la misma línea que lo hace el Decreto que cesa a los Alcaldes como autoridad gubernativa, antes de las primeras elecciones democráticas. (Decreto del Mº del Interior de 18 de Abril de 1.979.)

Esta disposición ignora cosas curiosas, como que la Autoridad que da la

Licencia de una Actividad, es a la competente fundamentalmente para su anulación.

La Ley pretende resolver un problema técnico, como es el de la retención, que afecta a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y que según reiteradas sentencias del Alto Tribunal, no tiene cabida como tal figura intermedia.⁶⁵⁰

Sin embargo, son ciertos y reales los problemas que plantea. No cabe duda que la tranquilidad y la seguridad ciudadana es un bien importante que se debe proteger y que en conseguir que el medio sea más habitable, los municipios tienen mucho que decir y sobre todo mucho que hacer. La legislación se debe esforzar en conseguir dotar de medios eficaces a los Ayuntamientos y una vez adecuada ella, exigir más responsabilidades a las autoridades y funcionarios que deben conseguir este objetivo.

No obstante la no transferencia de competencias en materia sancionadora, hay para municipalistas que piensen puede ser un acierto, pues traslada el

⁶⁵⁰ El art 20 y 21 de la Ley O. 1/92 de 21 de febero fueron desde su comiezo fuente de conflictos y en ello se plantearon dos importantes cuestiones:

- Art 20. 1 "De no lograrse la identificación por cualquier medio, y cuando resulte necesario a los mismos fines del apartado anterior los agentes, para impedir la comisión de un delito o falta, o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a dependencias próximas y que cuenten con medios adecuados para realizar las diligencias de identificación, a estos solos efectos y por el tiempo imprescindible.

Art 21.2 A los efectos de los dispuesto en el párrafo anterior, será causa legítima para la entrada y registro en domicilio por delito flagrante en conocimiento fundado por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que les lleve a la constancia de que se está cometiendo o se acaba de cometer alguno de los delitos que, en materia de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrÁpicas, castiga el Código Penal, siempre que la urgente intervención de los agentes sea necesaria para impedir la consumación del delito, la huida del delincuente o la desaparición de los efectos o instrumentos del delito. **Declarado inconstitucional por Sentencia de 18.11.93**

problema desagradable de las sanciones a una autoridad que está fuera del municipio. De esta forma se consigue así evitar conflictos y sobre todo, la posibilidad de ejercer la autoridad sin la presión de los vecinos.

El Alcalde como autoridad: El tratamiento que se da a la máxima autoridad municipal y Jefe supremo de la Policía Local no es muy bueno y en toda ella se observa el poco protagonismo que reserva para los Alcaldes, así cuando habla de autoridades competentes manifiesta:

- En los artículos 2, 3, 4 y 5 cita quienes son las autoridades competentes y no aparece para nada el Alcalde.

- En esa misma línea de desconocimiento de la máxima autoridad municipal se muestra el artº 5 que establece como todas las autoridades y funcionarios deberán colaborar con las que cita el artº 2 para los fines previstos en artº 1 Derechos y Libertades.

Lo que tampoco es decir mucho, porque por Mandato Constitucional, todos estamos obligados a la defensa de los derechos y libertades y especialmente lo están todas las autoridades. (Art. 9.2 de la C.E.)

En el artº 3.2 reitera la competencia exclusiva del Ministerio del Interior en la Seguridad de personas, edificios e instalaciones, aspecto que lógicamente entra en conflicto con la competencia atribuida a los Ayuntamientos en el artº 25. 2.a) de la citada Ley de Bases de Régimen Local.

Igualmente entrará en conflicto con los Estatutos de Autonomía que tienen transferidas competencias de seguridad y especialmente los que tiene Policía

Autónoma, pues lógicamente estará en su estatuto esta competencia.

En el apartado 1 del artº 3 se regulan como competencias exclusivas del Ministerio del Interior, las recogidas en esta Ley entrando en evidente enfrentamiento con otras Leyes anteriores equivalentes en rango, donde se otorga competencias a los Ayuntamientos.

En definitiva ignora el artº 1 de la Ley de Bases de Régimen Local, el cual manifiesta que los Municipios son básicos para la organización territorial del Estado.

Y que el Alcalde, de acuerdo con el artº 21.1 dirige la Administración Municipal.

Así pues desde el punto de vista de la autonomía Municipal, plantea cierto enfrentamiento al ignorar al menos, tal y como esta planteada, al Alcalde como autoridad en materia de seguridad.

Esta Ley, en lo que a la autoridad de los Alcaldes se refiere, parece ser herencia directa de la Orden del Ministerio del Interior de 18 de Abril del 79, citada anteriormente y que dice expresamente.

Primero.

" De conformidad con lo previsto en el art.7 de la Ley de 30 de Julio de 1.959, los Gobernadores Civiles, asumirán en el ámbito de sus respectivas provincias el carácter de Autoridad gubernativa única en materia de Orden público.

Segundo.

" ... Los Alcaldes dentro de sus respectivos términos Municipales coadyuvarán a la conservación del orden público, de acuerdo con las

directrices e instrucciones de los Gobernadores Civiles (Pág.. 107).

Este planteamiento corresponde a las presiones que desde determinados colectivos policiales se hacen para evitar estar a las órdenes de los alcaldes. Especialmente se planteaba este problema con virulencia en los Ayuntamientos gobernados por grupos radicales

En la propia Ley de Protección Civil, que en la exposición de motivos de esta Ley de S.C. se cita, se le da mucha más capacidad y atribuciones a la Autoridad Municipal.⁶⁵¹

Es pues restrictiva en materia Municipal, a pesar de que en su artº 2 punto 1 queda clara la obligación de no intervenir en las otras materias sujetas a potestades administrativas de Policía especial no atribuida a órganos dependientes del Ministerio del Interior, y estos sólo podrán intervenir en la medida necesaria para asegurar lo dispuesto en el apartado 2º del art.1 de esta Ley, es decir, en favor de:

"La tranquilidad ciudadana, la erradicación de la violencia, la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la prevención de la comisión de delitos y faltas".

Sin embargo, esto no es inconveniente como comentaremos a lo largo de las páginas siguientes, para producir enfrentamientos con la autoridad municipal.

⁶⁵¹ Art. 18 de la Ley 2/85 de 21 de Enero. La Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma estará compuesta por representantes de las Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones Locales incluidas en su ámbito territorial.

Por presiones de la Federación de Municipios y Provincias, en el trámite de aprobación en el Senado se introducen unas leves modificaciones, encaminadas especialmente a evitar enfrentamientos a permitir que los Alcaldes pudieran, al menos tener capacidad sancionadora en determinados temas. Así se añaden algunos párrafos entre otros el párrafo 2º del Art.2 que comienza con un "sin perjuicio" de lo dispuesto en la Ley 2/86 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, las Leyes de Régimen Local, Reglamento de Actividades y Reglamento de policía de Espectáculos. ⁶⁵²

Armas y explosivos: En esta materia la LOPSC tiene el claro objetivo de dar cobertura legal a los reglamentos que desarrollan esta materia y la policía local se ve afectada por esa normativa desde varios puntos de vista:

- *En relación con el propio armamento, al ser un cuerpo civil armado en este Reglamento se regula la tenencia de armas, la posibilidad de tener un arma particular y condiciones en las que se debe conceder (Arts. 114, 118) R.D. 137/93 de 29 de Enero)*⁶⁵³

⁶⁵²Esta referencia a la Ley 2/86 se hace además de al art 53 relacionado con las competencias, a lo dispuesto en el Título Primero sobre disposiciones generales aplicable también a la Policía Local y al art 78 del Reglamento de Actividades Recreativas y Espectáculos. R.D. 2816/82 de 27 de Agosto.

⁶⁵³ El art 114 1.d) del Reglamento de Armas R.D.137/93 de 29 de Enero Establece que se le considera como licencia A su tarjeta de identidad militar o carné profesional:

d) Los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Art 118 2. Los miembros de los Cuerpos de Policía de las Corporaciones Locales, así como los funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera sólo podrán poseer un arma corta, aparte de las que reciban como dotación reglamentaria para el ejercicio de sus funciones.

- Cuando haya lugar a la retirada de las armas como medida cautelar, el depósito de éstas se hará tan pronto como sea posible en una Intervención de Armas de la Guardia Civil. (ART 164 del R.D. 137/ 93 de 29 de Enero)

- Las tarjetas de armas de 4º categoría serán concedidas por el Alcalde del municipio donde se encuentre avecindado el solicitante, previa consideración y antecedentes del solicitante (art.105 del R.D. 137/93 de 29 de Enero)

Espectáculos públicos y actividades recreativas: Como ya he dicho anteriormente el artículo 8 de la Ley 1/91 pretende dar cobertura legal y resolver el problema planteado por el principio de legalidad, pues el Reglamento de Actividades Recreativas y Espectáculos R.D. 2816/82 carecía hasta ese momento de la cobertura legal correspondiente.

En esta Ley aparece como novedosa, la separación entre los temas técnicos, difíciles de evaluar por la policía, y los relativos a la seguridad ciudadana. Así esta Ley se inclina por supervisar la conducta de los intervinientes en estas actividades olvidándose de los temas eminentemente técnicos a los que remitía recuentemente el Reglamento.

Así de acuerdo con el art. 8 de la LOPSC esta actividad debe ir dirigida a garantizar:

- La seguridad ciudadana frente a los que organicen un espectáculo recreativo.

- La tranquilidad pública con motivo de los espectáculos

- Limitar las actividades de los locales a las que estuvieran autorizadas.

- Fijar las condiciones a las que deben ajustarse la organización de estas actividades.

Actividades que deben tener la correspondiente licencia municipal, pues de lo contrario se reputaran clandestinas de acuerdo con la Sentencia del T.S. de 7/2/78 (R.A.579) y consiguientemente se encuentra viciada de incompetencia.

Igualmente el art. 62 del Reglamento de Actividades Recreativas y Espectáculos deja bien claro que no podrá celebrarse ningún espectáculo o actividad recreativa pública sin que el Alcalde del Municipio tenga conocimiento del programa al menos tres días antes, el cual podrá tomar el acuerdo de suspender la celebración del espectáculo.

La concesión de licencia de obras para los locales no implica la concesión de autorización de esas actividades. Por todo ello y no sólo porque lo contemple en el art 92 del Rtº. de A.R.E, el Alcalde es Autoridad competente en esta materia y como tal debe intervenir unas veces autorizando, otras sancionando y otras tomando las medidas preventivas que crea oportunas. Así las actividades recreativas, fuentes de muchos problemas en el desarrollo de la vida municipal, deben ser solucionadas desde esa perspectiva, entendiendo que en defensa de la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana el Ayuntamiento, su Alcalde como presidente del mismo y la Policía Local como agentes de su autoridad, deben jugar un papel muy importante.

Además si al Alcalde en el art. 29. 2 se le otorga el carácter de autoridad competente para sancionar en materia de actividades recreativas y espectáculos, hecho que pone en evidencia quienes serán los que realizarán las denuncias que darán lugar al inicio de esos procedimientos sancionadores.

Por eso, siguiendo a López Nieto⁶⁵⁴, la actividad de la Policía local en este área debe ir dirigida a tres ámbitos fundamentales:

- Seguridad: que estaría encaminada a la vigilancia que corresponde a las autoridades locales y estaría dirigida fundamentalmente al reconocimiento e inspección de los locales, a la posibilidad de suspensión y a la comprobación de las infracciones administrativas.

De acuerdo con el art. 78. 2., corresponde la función de esta vigilancia a la P.L. bajo las órdenes de sus respectivas autoridades, especialmente en los municipios en que no tengan su sede fuerzas o unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado. Por ello, los miembros de la P.L. vendrán obligados a denunciar a las autoridades competentes cuantas infracciones observen de las disposiciones existentes.

- Horarios: En su doble vertiente tanto de comienzo como de finalización, son quizás uno de los aspectos más conflictivos de la actividad de policía administrativa. La competencia para marcar los horarios es de la Administración Central, excepto en aquellas CC.AA que haya sido transferida.

La vigilancia del cumplimiento de los horarios de cierre ha sido una de las demandas que se hacen a la P.L. con más fuerza, pues es relativamente normal que se vean muchos vecinos afectados por estas medidas, impidiendo a veces con la

⁶⁵⁴ LÓPEZ NIETO Y MALLO, Francisco. La Policía Municipal. Edit. Abella Madrid. 1996. Pág... 163

actividad de determinados locales el descanso.

Como norma no es competencia de los Ayuntamientos el fijar los horarios , sin embargo la Orden de 22 de Julio de 1965⁶⁵⁵, contempla la posibilidad de que, en determinadas circunstancias y por motivos racionales, se aumente la hora de cierre.

Los locales no podrán ser abiertos antes de las seis horas y entre el cierre y la apertura deberán al menos transcurrir dos horas.

- Moralidad: el Reglamento de Espectáculos se preocupa de que éstos no afecten negativamente en la moralidad de los espectadores pero especialmente se preocupa de proteger a los menores. Estos no podrán acceder a determinados espectáculos y no podrán consumir bebidas alcohólicas. En relación con el acceso a menores a determinados locales, se encuentran regulados por la Orden de 31 de Enero de 1980, donde se indica que queda prohibida la entrada y permanencia de menores de dieciséis años en las salas de fiestas, discotecas, salas de baile y establecimientos análogos. Sin embargo, esta Orden debe entenderse derogada en materia de edad de acceso a estos locales así como el consumo de bebidas alcohólicas por la Ley de protección del menor y por las distintas normas que las Comunidades Autónomas hayan dado en estas materias, cuando han asumido ellas estas competencias.

Igualmente la P.L. debe vigilar entre sus cometidos, el cumplimiento de las disposiciones en relación con las máquinas de azar y el acceso a salones

⁶⁵⁵ LÓPEZ NIETO en la citada obra pág.. 167 mantiene que debemos entender que se encuentra aún en vigor.

recreativos.

Merece la pena hacer una breve reseña a los espectáculos deportivos de masas, cuya regulación se hace mediante el Real Decreto 769/93 de 21 de Marzo por el que se aprueba el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos. Esta normativa pretende desarrollar en el marco de la ley 10/90 de 15 de Octubre sobre el Deporte medidas encaminadas a intentar regular los posibles conflictos. Este Reglamento pretende abordar la responsabilidad de los organizadores (Capítulo 1) las competencias de las Fuerzas de Seguridad (Capítulo II) y la posición de las Autoridades Gubernativas así como el Coordinador de Seguridad (Capítulo III). En ninguno de los casos se atribuye a las Policías Locales la capacidad directa de organización, sino que se establece que ocuparan la condición de meros colaboradores (art. 35 y 36)

Documentación y extranjeros. Si bien es una competencia específica del Cuerpo Nacional de Policía no cabe duda que la P.L. cuando presencie una infracción en esa materia, debería poner en conocimiento de la autoridad competente para que proceda a la correspondiente sanción, que en algún caso puede ir asociado a la expulsión, como el caso de los extranjeros que se encuentren en situación irregular.

La disposición más importante, a nivel estatal español, en esta materia, ha

sido la Ley de Extranjería (Ley O. 7/85 de 1 de Julio)⁶⁵⁶ la cual ha generado importantes críticas.⁶⁵⁷ Sin embargo, con nuestra incorporación a la Unión Europea, el Derecho de extranjería se ha visto profundamente alterado. Debiendo hablarse en estos momentos de dos tipos de extranjeros: el comunitario y el extracomunitario. La situación de los primeros han sido profusamente regulada como beneficiarios que son de la libertad de circulación contemplada en el Tratado de la Unión Europea.⁶⁵⁸

⁶⁵⁶ MIRALLES SANGRO, Pedro Pablo “Ley de Extranjería y desarrollo reglamentario” en MIRALLES SANGRO (Director) Derecho de Extranjería en España. Regulación Jurídica, Práctica Administrativa y Judicial, UNED Madrid 1995 Pág. 32 “Las expectativas jurídicas y políticas surgidas a partir de 1978 fueron grandes y fundadas. Se presentaba la oportunidad de acabar con la dispersión, la descoordinación y el “secretismo” antes señalado en el derecho de extranjería.

La regulación legal a que conducía el art 13.1 de la Constitución tenía que revestir la forma de Ley Orgánica (art. 81 de la Constitución), que fué aprobada en 1985: la Ley Orgánica 7/85 de 1 de Julio.

En cuanto al desarrollo reglamentario de la Ley de Extranjería no ha sido muy numerosas las disposiciones aprobadas, aunque ciertamente han constreñido todavía más las previsiones legales. El Reglamento de desarrollo de la Ley fué aprobado mediante R.D. 1.119/86 de 26 de Mayo

⁶⁵⁷ LÓPEZ GARRIDO, Diego. “Los retrocesos en la protección del Derecho de Asilo” en MIRALLES SANGRO, Pedro Pablo. (Director) Derecho de Extranjería en España. Regulación Jurídica, Práctica Administrativa y Judicial, UNED Madrid 1995 Pág. 101” Si hay una característica de los años 80 y principios de los 90 en que estamos que debe aplicarse preferentemente a la problemática de las fronteras europeas, es el fenómeno masivo de la inmigración. Además, el origen de esas migraciones deja de ser intraeuropeo para ser fundamentalmente de países del tercer mundo.

Los Estado reaccionan frente a la problemática de la inmigración masiva y su derivación en solicitudes crecientes de asilo, mediante medidas de cariz básicamente represivo, sin la elaboración de una política de inmigración y de asilo alternativa.

Algunas de esas medidas nacionales son muy conocidas. Así, la existencia de visados para prácticamente todos los países del tercer mundo; las sanciones a compañías aéreas y transportistas que admiten a personas que no tienen su documentación en regla. El flujo creciente e imparable de detenciones y expulsiones; los procedimientos acelerados para el examen de solicitudes de asilo con la consecuente disminución en sus garantías etc. “

⁶⁵⁸ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, Antonio. “La Circulación de las personas físicas en la Unión Europea o el régimen jurídico de los extranjeros comunitarios y de los extranjeros no comunitarios. Una perspectiva española.” en MIRALLES SANGRO, Pedro Pablo. Derecho de Extranjería en España. Regulación Jurídica, Práctica Administrativa y Judicial, UNED Madrid 1995 Pág. 97 “Al analizar el régimen de los extranjeros comunitarios o, con la nueva

Uno de los aspectos más importantes en las relaciones de España con el resto de los países, a nivel policial, tanto intra como extracomunitarios, en materia de inmigración, ha sido el Convenio Schengen.⁶⁵⁹

De acuerdo con lo previsto en la normativa existente para la entrada en territorio nacional se exige al menos:

- Pasaporte o documento de identificación.
- El correspondiente visado, salvo en aquellos casos en que por acuerdo bilaterales estén exentos.
- Entrar por los puestos fronterizos debidamente habilitados.
- Posibilidad de exigencia de determinados requisitos, controles y reconocimientos sanitarios.

terminología del Tratado de la Unión Europea, de los ciudadanos de la Unión, y de los extranjeros no comunitarios, en el contexto de la evolución producida en cuanto a la circulación de personas, a partir de la conclusión del Tratado de Roma en 1957, se pueden advertir diferentes aspectos. Las alteraciones en los mercados de empleo, los problemas demográficos y laborales y los ajustes institucionales en el marco comunitario han afectado al tratamiento de la extranjería, so pretexto de la circulación de personas

Respecto a los extranjeros comunitarios se puede advertir el tránsito de su consideración como elementos o factores productivos, a través de su actividad o trabajo, en cuanto implicados en el proceso de integración comercial y económica como trabajadores o como asalariados o independientes, a su retención como beneficiarios de la circulación, a pesar de su condición de "no activo". A las categorías clásicas de las personas físicas comunitarias en circulación se ha añadido la de la "ciudadanía de la Unión"

En cuanto a los extranjeros no comunitarios, se puede observar una amplia evolución en su tratamiento inicial, fase de carácter exclusivamente estatal, con algunas administraciones internas concediendo ventajas en cuanto a la permanencia y a la asimilación de la denominada segunda generación

⁶⁵⁹ El convenio **Schengen** consta de dos fases. En la primera se incluyen en él los países de Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemania y Francia, que se firma en 1985. En la segunda fase se incorporan a él Italia, Grecia, Portugal y España. El objetivo de este convenio es la desaparición de fronteras entre los países que lo componen, tanto para personas como para mercancías. Entre los medios establecidos para esta cooperación en materia policial es el establecimiento de un amplio sistema de comunicación informático.

- Posibilidad de acceso en situaciones especiales para grupos y colectivos especiales.

- Posibilidad de exigir la justificación de medios económicos para subsistir durante su estancia en España.

- En materia de extranjería, las infracciones más corrientes son: no encontrarse con la correspondiente documentación en vigor de la situación administrativa en la que se encuentre:

Estancia: hasta 90 días

Residencia: hasta 5 años

La sanción más grave aplicada es la expulsión, que puede tener lugar por sentencia judicial firme y la gubernativa:

- La expulsión judicial conforme al art 21. 2 de la Ley O. 7/85 es posible cuando un extranjero "se encuentre encartado en un procedimiento por delitos menos graves el juez podrá autorizar, previa audiencia del fiscal, su salida de España , siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal,. O bien Si el extranjero fuere condenado por delito menos grave y en sentencia firme, el juez o tribunal podrá acordar previa audiencia de aquél, su expulsión del territorio nacional como sustitutiva de las penas que le fueren aplicables, asegurando en todo caso la satisfacción de las responsabilidades civiles a que hubiera lugar, todo ello sin perjuicio de cumplir, si regresara a España, la pena que le fuere impuesta."

- En la expulsión gubernativa existen dos procedimientos: el sumario que procede cuando el extranjero esté en situación ilegal, esté implicado en actividades

contrarias al orden público o la seguridad interior, y cuando carezca de medios lícitos de vida o desarrolle actividades ilegales (Que deberá entenderse de carácter administrativo). El ordinario que tiene lugar cuando el extranjero no ha obtenido el permiso de trabajo o se encuentra trabajando sin el permiso válido, estar condenado por conducta dolosa e incurrir en demora u ocultación dolosa o falsedad grave en la obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal o del Ministerio del Interior las circunstancias relativas a su situación en España.

La jurisprudencia está siendo muy crítica con la aplicación de la Ley O. 7/85 y ella está corrigiendo determinadas deficiencias no sólo a nivel de su aplicación y del Reglamento sino también corrigiendo determinadas actividades gubernativas que en algún caso pueden haber hecho una aplicación exigente de la norma.⁶⁶⁰

En la expulsión gubernativa la decisión se adopta por resolución de la Dirección General de la Seguridad del Estado.

Las infracciones más corrientes para los nacionales en materia de documentación pueden ser:

- En materia de D.N.I el no tenerlo en vigor o no exhibir a partir de los catorce años contemplado como obligatorio en el art. 11 y 12 del Decreto 196/76 de 6 de Febrero

⁶⁶⁰ MIRALLES SANGRO, Pedro Pablo “ Ley de Extranjería y desarrollo reglamentario” en MIRALLES SANGRO (Director) Derecho de Extranjería en España. Regulación Jurídica, Práctica Administrativa y Judicial. UNED Madrid 1995 Pág.46 “ La Jurisprudencia del Tribunal Supremo, de las Audiencias, de la Audiencia Nacional y También del Tribunal Constitucional, comprobaran que gracias a la labor de los Tribunales es están enmendando en la práctica cotidiana, no sólo las deficiencias de la Ley y del Reglamento de extranjería, sino también de la actividad gubernativa, que con frecuencia desconoce o quiere desconocer la correcta aplicación de las normas”

- En materia de Pasaporte, el que no denunciare su hurto o saliera del país sin estar provisto de él o documento análogo.

De ambas infracciones es competente para sancionar el Delegado del Gobierno.

Otras actividades para alcanzar la seguridad Ciudadana. En éstas que son específicamente competentes otros cuerpos policiales es difícil la participación y están relacionadas con las medidas de seguridad que han de tomar determinados establecimientos así como, el registro documental de centros de hospedaje o embarcaciones de alta velocidad.

En relación con esta materia, hacer caer en la cuenta de las posibles disfunciones creadas porque puedan las medidas de seguridad exigidas por una Administración no estar de acuerdo con las que puedan exigir los Ayuntamientos en materia de protección civil o evacuación de determinados edificios.

A propósito de las actuaciones para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, recalcar que las autoridades contempladas como tal en el Art. 2⁶⁶¹ pueden en beneficio de la misma tomar los siguientes acuerdos:

⁶⁶¹ El art 2 de la Ley 1/92 dice que son autoridades competentes en materia de seguridad:

a) *El Ministerio del Interior*

b) Los Titulares de los órganos superiores y órganos directivos del M. del I. a los que se atribuya tal carácter

c) Los Gobernadores Civiles y los Delegados del Gobierno en Ceuta y Melilla

d) *Los Delegados del Gobierno en ámbitos territoriales menores que la provincia.*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden de acuerdo con la LOCFS, la LRBRL, Reglamento de ARE, y el de AMINP.

- Suspender espectáculos públicos
- Disponer el desalojo de locales
- El cierre de establecimientos públicos
- Disolver manifestaciones
- Disolver las concentraciones de vehículos que impidan o dificulten la

circulación viaria.

Si bien no se le atribuye al Alcalde esta actividad, debido a la capacidad que tiene tanto por la LRBRL como por la LSV para regular el tráfico urbano, entiendo que debe considerarse a la máxima autoridad municipal como competente en esta materia. Eso sí, como se encarga de dejar muy claro el art. 16, siempre que no existan otros medios, para evitar las alteraciones graves de la seguridad que se estuviera produciendo.

A la P.L. como cuerpo de seguridad que es, se le está implicando en la seguridad ciudadana, actividad que pretende regular la ley, a veces al margen de su autoridad, y no debemos olvidar que estos cuerpos son agentes de la autoridad municipal. Por ello, deberá poner en conocimiento de las autoridades competentes cualquier infracción que se cometa en relación con esta ley.

La Policía Local debe esforzarse en el cumplimiento de todas las áreas que le tiene encomendado el vigente ordenamiento jurídico, pero éste por su importante incidencia en la tranquilidad de los ciudadanos, y por lo tanto debe esforzarse en vigilar su cumplimiento con total esmero.

B.- Policía de Tráfico.-

El art. 149, 1. 21 de la C. E establece dentro de las competencias exclusivas del Estado la de "tráfico y circulación de vehículos a motor"

En legislación posterior y mediante dos leyes ordinarias, la Reguladora de las Bases del Régimen Local (7/85) y la Ley de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (18/89), así como el Real Decreto Legislativo 339/90 y el R. D. 13/92 Reglamento General de Circulación, se atribuye a los Ayuntamientos la competencia en esta materia.

El que la atribución de la competencia en materia de Tráfico que es exclusiva del Estado, se haga mediante ley ordinaria parece plantear el interrogante de cómo es posible que para transferir a las CC. AA se deba hacer por Ley Orgánica y a las transferencias a los Ayuntamientos baste para hacerlo una ley ordinaria.

Ello parece encontrar explicación en que en ambos casos y siguiendo el principio que se manifiesta en reiteradas ocasiones el TC,⁶⁶² no es necesario la Ley Orgánica sino en los casos que expresamente se reconozca este tipo de Ley por ello, mientras que no se exija expresamente en el texto constitucional no se puede alegar la necesidad de la misma.

Por otro lado, lo que se transfiere en estos casos no es la competencia de legislar para los Ayuntamientos, pues esta posibilidad no la tienen, sino que se limitarán a desarrollar la potestad sancionadora que la Ley les atribuya y por otro

⁶⁶² Sentencias del TC 5/81 de 13 de Febrero; 76/83 de 5 de Agosto; 26/87 de 27 de Febrero entre otras

lado regular mediante Ordenanzas lo que las leyes le permitan.

Por último que la exigencia de Ley Orgánica para poder transferir competencias de acuerdo con el art. 150. 2 de la C.E. no es sólo por la calidad de la materia que se transfiere o la Administración a la que se otorga, sino que, como se viene manifestando por los autores,⁶⁶³ es también para garantizar su estabilidad y poner dificultades a su posible derogación.

Mediante la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local en su art. 25 se dice:

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.

En la Ley de Seguridad Vial se contempla:

- En su Base Segunda. (Ley 18/89)

1.- Se regulará el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, corresponden a la Administración del

⁶⁶³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.M. Curso de Derecho Administrativo. Civitas. Tomo I pág. 150, dice de las Leyes Orgánicas que son aquellas que se produce " la exigencia de un quórum reforzado que cerrara el paso a eventuales maniobras unilaterales del grupo en el poder"

VILLAR PALASÍ Principios de Derecho Administrativo pág. 130 dice de las Leyes Orgánicas "cuyo plusvalor sobre las leyes formales es claro" se caracterizan por su oponibilidad a ser derogadas.

PAREJO ALFONSO en el Manual de Derecho Administrativo pág. 157 dice que la Ley Orgánica "por sus características hace de ella un tipo de Ley de juego excepcional y de interpretación restrictiva." " la especifica rigidez o resistencia frente a cualesquiera otras disposiciones con rango o fuerza de ley".

Estado y se determinarán las que hayan de corresponder a las Corporaciones locales.

- En el Real Decreto Legislativo (339/90)

Art. 5 Competencias del Mº del Interior.

i) La vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas y en travesías cuando no exista Policía Local, así como la denuncia y sanción de las infracciones a las normas de circulación y de seguridad en dichas vías.

Lo que a "sensu contrario" quiere decir que en aquellas localidades donde haya Policía Local, en las travesías, será de competencia de estas la vigilancia y disciplina del tráfico.

Art.7 Competencias de los municipios.

a) La ordenación y control del tráfico en vías urbanas de su titularidad, la vigilancia por medio de sus agentes propios, la denuncia y la sanción, cuando no esté atribuido expresamente a otra administración. Lo que le da un carácter residual, o lo que es lo mismo, cuando no esté claramente atribuida a otra Administración en vías de su titularidad le está expresamente atribuida a la Administración municipal.

b) La regulación mediante disposiciones de carácter general de la distribución de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible los estacionamientos con la fluidez del tráfico rodado y el uso peatonal de las calles. Todo ello deberá hacerse con normas de ámbito general, es decir, mediante las correspondientes ordenanzas, que se deberán ajustar al procedimiento establecido para este tipo de normas.

c) La retirada de vehículos de las vías urbanas y retirada al depósito cuando

obstaculicen y dificulten la circulación o supongan un peligro para ésta.

d) La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegramente en casco urbano, exceptuadas travesías.

e) La realización de pruebas para la determinación del grado de intoxicación alcohólica o por estupefacientes, sicotrópicos o estimulantes de los conductores que circulen por las vías públicas, en este caso urbanas.

f) El cierre de vías urbanas cuando sea necesario.

Hubiera sido interesante que en lugar de hablar de vías urbanas hubiera empleado el término de "vías de su titularidad" pues en estos momentos existen vías de titularidad municipal que no están en zona urbana y que en aplicación de esta ley en el sentido estricto no serían competencia de ninguna Administración.

El desarrollo de esta Ley se pudo apreciar que se había hecho pensando eminentemente en el tráfico de carreteras y que el gran olvidado de esta Ley era el tráfico más conflictivo que era el urbano. Si bien los accidentes en vías urbanas eran mayores cuantitativamente hablando pero con menos importancia en cuanto a los efectos de la siniestralidad.

Esto ha obligado a que ante la presión de la FEMP, se haya planteado una urgente revisión para poder resolver uno de los grandes problemas del tráfico como es el estacionamiento, regulando la limitación, para fomentar la rotación en cuanto a su uso y que esta utilización se hiciera mediante el correspondiente abono de una

tasa⁶⁶⁴. Todo ello ha supuesto la aprobación de la Ley 5/97 de 24 de Marzo, mediante la cual se aprueban las siguientes modificaciones:

- En el art. 7 b) al hablar de las competencias se establece la posibilidad que mediante Ordenanza Municipal se regule el uso de las vías urbanas y se establezcan zonas de estacionamiento limitado para garantizar la rotación de los aparcamientos.

- Art. 7 c) posibilidad de inmovilización y reiterada cuando los vehículos se encuentren estacionados en zona restringida sin el correspondiente título habilitante o cuando excedan de la autorización concedida, hasta que se consiga la identificación de su conductor.

Esto supone ampliar la posibilidad de retirar el vehículo al depósito no solo cuando obstaculicen gravemente la circulación o supongan un peligro sino también cuando infrinjan las Ordenanzas Reguladoras de la ocupación temporal de estacionamientos o se den las causas de inmovilización previstas en el art. 292 del Código de la Circulación que sigue en vigor.

En relación con la vigencia de éste artículo mencionar que en él se contempla

⁶⁶⁴ El art 41 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales contempla “Tendrán consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por:

A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local” Por lo que la utilización de la O.R.A. se entendía era un precio público.

Posteriormente mediante Ley 25/1998 de 13 de Julio de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter público, se modifica el concepto convirtiendo la zona O.R.A en tasa mediante el art. 20. 3. Conforme a lo previsto en el apartado 1 anterior, las Entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local y en particular por los siguientes:

u) Estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro las zonas que al efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse.

como se debe actuar cuando el infractor se presenta mientras es retirado el vehículo por la grua. Art. 292 III c)

También está previsto el pago de los gastos ocasionados por al grua.⁶⁶⁵

- Art. 38.4 Igualmente se contempla la posibilidad de regular por Ordenanza Municipal el régimen de parada, estacionamiento, limitaciones horarias en el estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas en caso de no tener título habilitante o superar la autorización del mismo.

- Art. 39. 1. se amplían los casos de prohibición de parar a los carriles de transporte público urbano o de bicicletas o las zonas destinadas a la parada de vehículos de servicio público urbano.

- Art . 39. 2. se amplía la zona de estacionamiento prohibido a las zonas de carga y descarga, las zonas destinadas a uso de minusválidos, aceras, paseos y pasos de peatones, los vados así como en las zonas de estacionamiento con limitación horaria sin título o superando la duración del mismo.

En el art. 19 en relación con los límites de velocidad se establece que los límites genéricos de la vía por acuerdo de la autoridad municipal podrán ser rebajados, por decisión del órgano competente de la Corporación Municipal.

En el Arte. 68, al hablar de competencias sancionadoras se establece que ésta será de los Subdelegados del Gobierno (anteriores Gobernadores Civiles) en líneas generales, que podrán delegar en las Autoridades provinciales de tráfico.

⁶⁶⁵ En relación con el pago que se exige previo a la retirada del vehículo de los depósitos municipales se debe tener presente lo previsto en el art. 97 y 98 del Reglamento General de Recaudación. Real Decreto 1684/90 de 20 de Diciembre.

La sanción por infracciones a normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes. Los Subdelegados del Gobierno asumirán esa competencia cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por los alcaldes. Esto es un claro ejemplo de colaboración de la Administración Central en el desarrollo de competencias cuando por razones de precariedad de medios no le es posible desarrollarlas correctamente.

Las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, los cuales deberán notificarla en el acto al denunciado (art 76 y 77 del RDL).

De acuerdo con el art. 93 del Reglamento, el régimen de parada y estacionamiento se podrá regular por ordenanza municipal, pudiendo adoptar las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico. En ningún caso podrán las ordenanzas municipales oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de este Reglamento.

De todo ello se deduce que si bien es una de las competencias más importantes para la P.L. la legislación que se produce en esta materia es eminentemente destinada a resolver los problemas que plantea el tráfico en las carreteras, lugar donde tiene el ámbito de actuación la Dirección General de Tráfico, que es la que se encarga de desarrollar los proyectos en esta materia, ignorando en parte los problemas del tráfico local.

De las modificaciones que se producen mediante la Ley 5/97 se echa de

menos la posibilidad de retirada del permiso de Conducir a los Alcaldes especialmente a los de las grandes ciudades. Es difícilmente comprensible que un funcionario tenga esa competencia y un Alcalde de Madrid o Barcelona no lo tenga.

C.- Policía Judicial .-

La competencia de policía judicial en Policía Local también ha sido fuente de conflictos entre los distintos cuerpos policiales no sólo entre los miembros de las PP. LL y los de las FCSE, sino también entre la Guardia Civil y el CNP. A diferencia de la actividad en policía administrativa, esta competencia no solo ha sido origen de tensiones, sino que es actualmente motivo de bastantes problemas.⁶⁶⁶ La Ley de Enjuiciamiento Criminal en su Título III (art. 282 y ss.) establece que "la Policía tiene por objeto y será obligación de todos los que la componen, averiguar los delitos

⁶⁶⁶ BARCELONA LLOP, Javier. Policía y Constitución. Op. Cit. Pág.. 347 " Un problema peliagudo que se suscita en materia de policía judicial es el de si los funcionarios de policía autonómicos y locales pueden integrar las Unidades de Policía Judicial o si, por el contrario, ello está sólo al alcance de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. No hay impedimento alguno a que funcionarios autonómicos o locales desempeñen funciones de policía judicial genérica en la medida que sean requeridos para ello. Pero la cuestión se complica cuando de policía Judicial propiamente dicha se trata."

CASTELLS ARTECHE, J.M. " La policía Judicial en la presente conyuntura" Revista Vasca de Administración Pública. Op. Cit. pág. 63 " Tempranamente existen pruebas que se produjeron conflictos interpoliciales en el cumplimiento de funciones de policía judicial .. Entre ellos el planteado ante la sala de gobierno de la Audiencia provincial de Vitoria, institución que acordó el 29 de Junio de 1982, al cuestionarsele un problema de competencia en la investigación criminal preliminar entre el entonces Cuerpo superior de policía y la Policía Municipal de Vitoria, resolver que esta Policía debía canalizar sus actividades, sólo en cuanto policía judicial, a través del Cuerpo superior de policía."

públicos que se cometieren en su territorio o demarcación, practicar según sus atribuciones, las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes, y recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiera peligro, poniéndolos a disposición de la Autoridad Judicial."

Cuando los funcionarios de Policía Judicial tuvieran conocimiento de un delito público, o fueren requeridos para algún delito privado, lo participarán a la Autoridad judicial o al Ministerio Fiscal, si pudieran hacerlo sin cesar en la práctica de las Diligencias a Prevención. (art. 284)

Los funcionarios de Policía Judicial extenderá, bien en papel sellado, bien en papel común, un atestado de las diligencias que practiquen, en el cual especificarán con la mayor exactitud los hechos por ellos averiguados. (art.292)

Una vez expuesto los cometidos genéricos de los miembros de la Policía Judicial, debemos precisar quienes son y cuáles son sus peculiaridades.

El Arte. 126 de la C.E dice que la policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la Ley establezca.

La relación de los miembros de la Policía Judicial del art. 283 de la L.Cr. debemos considerarla si bien no derogada si, en parte al menos, superada.

La Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 443) establece que esta función corresponde, cuando fueren requeridos para prestarla, a todos los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno Central como de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, dentro del ámbito de sus

respectivas competencias.

Las unidades de Policía Judicial que dependerán funcionalmente de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal se determinará por ley la organización de estas unidades y medios de selección y régimen de sus miembros siendo sus funciones:

(Art. 445 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)

- Averiguación de los responsables, circunstancias de los hechos delictivos, detención de ellos y dar cuenta a la autoridad judicial.

- Auxilio a la autoridad judicial y fiscal en cuantas actuaciones deba realizar fuera de sus sedes y requiera su presencia policial.

- Realización material de las actuaciones que ordene la autoridad judicial o fiscal.

- Garantía del cumplimiento de las órdenes y resoluciones de la autoridad judicial o fiscal.

- Cooperación o auxilio a lo que dispusiere la autoridad judicial o fiscal.

- En ningún caso podrán encomendarse a los miembros de dichas unidades la práctica de actuaciones que no sean las propias de la Policía Judicial.

La Ley 2/86 de CFS contempla en su art. 29 que las funciones de Policía Judicial que se menciona en el art. 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a través de las Unidades que se regulan en el presente capítulo.

Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter de colaborador el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones

Locales.

Debo recalcar en este punto que la figura de colaborador de las Policías de las Comunidades Autónomas y las Policías Locales hace referencia a su relación con los miembros de las Unidades Específicas de Policía Judicial, que son las reguladas en el capítulo V de la LOFCS, carácter colaborador que deben tener, con estas unidades, todos los miembros de las FCS

El art. 53, 1. e) al hablar de las competencias de la P.L. enuncia que participará en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo citado anteriormente.

En el R.D. 769/87, de 19 de Junio, sobre regulación de la Policía Judicial, dispone que las funciones genéricas de Policía Judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, dirigiendo sus actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes, con estricta sujeción al ámbito de sus competencias. (art. 1)

Todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, practicarán por su propia iniciativa y según sus atribuciones, las primeras diligencias a prevención y aseguramiento así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo y la ocupación y custodia de los objetos que provinieran del delito o estuvieran relacionados con su ejecución.

A la vista de estas disposiciones se puede llegar a una serie de

conclusiones.⁶⁶⁷

- Que todos los miembros de las FCS son Policía Judicial en sentido genérico, incluida también la P.L.

- Que a las Unidades específicas de Policía Judicial sólo pueden pertenecer los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

- Que la Policía Local, inexplicablemente, no puede pertenecer por ley a las unidades de Policía Judicial, cuando de hecho lo está haciendo en la práctica.

Sin embargo, los atestados e investigación de accidentes en materia de tráfico dan lugar a actuaciones que deben ser consideradas típicas de las unidades de policía judicial. Alrededor de estos procedimientos penales, incluidos los delitos contra la seguridad del tráfico, se está produciendo mucha actividad judicial, tanto cualitativa como cuantitativamente importante, y las muertes que ocasionan son motivo importante de preocupación para nuestros gobernantes. Las indemnizaciones multimillonarias que se resuelven en ellos también nos deben hacer caer en la cuenta de que esa actividad de policía judicial desarrollada por la P.L no es baladí.

No obstante, una manifestación de que no es pacífica la interpretación de la legislación existente está en que mientras se producen acuerdos como el de la Audiencia de Gerona que obliga a que todos los detenidos pasen por Comisaría o

⁶⁶⁷ En esta misma línea se manifiesta LLERA SUAREZ-BÁRCENA, Emilio. " La Policía Judicial. Concepto y competencias" Policía y Sociedad Ministerio del Interior Madrid 1989 pág 129 y siguientes. Es interesante también la reflexión que hace sobre la subordinación jerárquica de los miembros de la Policía Judicial, para el cual los miembros de cualquier Cuerpo policial sólo están subordinados a sus superiores y a las autoridades judiciales y nunca a los miembros de otros cuerpos aunque sean miembros de las Unidades de Policía Judicial.

por el Cuartel de la Guardia Civil, hay juzgados donde los detenidos son presentados en los juzgados y los jueces se entienden directamente con P.L. como está ocurriendo en estos momentos en S. Sebastián.

" Los recelos aparecidos en otros cuerpos policiales cuando algunas Policías Locales del País Vasco asumieron dichas tareas -las de Policía Judicial- originaron que algunos jueces de esa Comunidad Autónoma interpretaran que las Policías Locales eran también Policía Judicial y, por tanto, se les podía asignar estas funciones. Así pues la Comisión de Coordinación de la Policía Judicial de Guipúzcoa acordó en su reunión el 30 de enero de 1991 que:

La Función de la Policía Judicial comprende el auxilio a los Juzgados y Tribunales y Ministerio Fiscal en la averiguación de los delitos y en el descubrimiento y aseguramiento de los delincuentes. Esta función competirá cuando fuere requerido para prestarla a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno Central como de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias (art. 443 de la LOPJ)"⁶⁶⁸

Igualmente se manifiesta el Juez D. Adolfo Carretero Sánchez:⁶⁶⁹

" Según mi criterio, en esta materia es posible mantener las siguientes directrices:

⁶⁶⁸ Ponencia desarrollada por GOTZÓN SANTAMARÍA EGUÍA, Mikel y pronunciada por el 25 de Marzo de 1992 y que ha tenido a bien facilitárme pág.. 5

⁶⁶⁹ CARRETERO SÁNCHEZ, Adolfo. Juez de Primera Instancia e Instrucción de Coslada. En " La Policía Local como Policía Judicial" Revista Policía Municipal n° 503 año 1997 pág.. 43

1. La Policía Local debe actuar como Policía Judicial siempre que se den los supuestos del art. 492 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (delitos flagrantes, fugas etc.) Deben de notificar su actuación a las otras Fuerzas de Seguridad.

2. La Policía Local puede actuar como Policía de Seguridad y Judicial en los delitos determinados que se acuerden en las Juntas de Seguridad. Debe comunicarse su actuación como antes.

3. La Policía Local debe actuar como Policía Judicial cuando se los requieran los jueces y tribunales, comunicando a las otras fuerzas su actuación.

4. La Policía Local debe actuar como Policía Judicial en toda clase de faltas y en los delitos contra la seguridad del tráfico y utilización ilegítima de vehículos a motor⁶⁷⁰. Debe comunicar su actuación en estos casos, pero creo que puede llevar todas las diligencias hasta la puesta a disposición de los jueces de los detenidos si los hubiere y, si quedaren libres, cerrar las diligencias y enviarlas al Juzgado.

La ampliación de las competencias de la Policía Local en materia de seguridad ciudadana y su consideración como Plena Policía Judicial por el Poder Judicial debe ir admitiéndose, porque lo impone la lógica de las cosas y no pueden prevalecer corporativismos equivocados en este punto, puesto que cuantos más policías participen en la tarea de auxiliar a la Administración de Justicia y en el mantenimiento de la seguridad pública y de la paz social, mejor ejercitarán sus derechos los ciudadanos honrados en España".

Siguiendo esta línea nos encontramos con plantillas de P.L que realizan todas

⁶⁷⁰ Actualmente el art 244 de C.P. los denomina: Del Robo y hurto de uso de vehículos.

las funciones de policía judicial, a veces teniendo equipos que colaboran con los jueces mediante la existencia de unidades específicas contra la droga o de investigación.

Las dificultades de interpretación de la Ley y hacerla de forma restrictiva, impide muchas veces que se presten los servicios adecuados a los vecinos, que esperan de todas las policías la correspondiente protección, prevención de los delitos y que una vez producidos éstos, si es posible, se produzca su esclarecimiento. En esta línea se manifiesta la Sala Segunda del Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de Enero de 1995 cuando deniega la nulidad planteada en un procedimiento a propósito de una vigilancia y posterior detención de dos mujeres por agentes de la Policía Local de Palma de Mallorca cuando vendían droga "dado que la actuación de los Policías Locales podía subsumirse en el campo de las funciones de colaboración que les compete y de prevención en especial"⁶⁷¹

Un motivo de importantes discusiones está relacionado en esta materia en cuanto a la interpretación del término "diligencias de prevención" del apartado g) del art. 53 de la LOFCS que de acuerdo con la Ley E. cr. (art. 286) son las actuaciones que realiza la policía hasta que interviene la autoridad judicial.

Si bien parece que esta competencia, concedida en estos términos tan ambiguos y tan al margen de la realidad, "caerá por su propio peso y se puede acelerar si por parte de estos cuerpos se adoptan posturas comunes, entre otras la

⁶⁷¹ AMORÓS SÁNCHEZ Juan. "La investigación de delitos por la Policía Local". Artículo en la Revista de Policía Municipal Junio-Julio 1997 pág.. 99.

de una preparación adecuada y una formación rigurosa⁶⁷²

Para completar el marco normativo en esta materia no debemos olvidar lo dispuesto en la Ley 7/85 de 2 de Abril disposición final quinta y que se repite en el art. 1 del R.D. 2715/85 sobre dotación de medios económicos a los municipios para el mantenimiento del Depósito de Detenidos, donde se dice " Corresponde a todos los municipios españoles cabeza de partido judicial en que no exista establecimiento penitenciario alguno, la ejecución, en régimen de competencia delegada, del Servicio de Depósito de Detenidos a Disposición Judicial, y su custodia, en funciones de policía judicial, a la Policía Municipal".

Lo que pone de manifiesto que efectivamente la P.L., en la realidad, está desarrollando actividad de policía judicial y en muchos casos, lo hace participando no solo en las funciones generales, sino llevando a cabo la función de investigación criminal que es la propia de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

El que no se considere a la P.L. como policía judicial y consiguientemente no participe en las reuniones de las respectivas comisiones provinciales de coordinación, lo único que está produciendo es una clara disfunción en el desarrollo de la actividad de estos cuerpos y que va en detrimento de los ciudadanos, a los que les debe dar el servicio. Reiterando una vez más que es en esta área, donde más se ha planteado la competencia como una esfera de poder y no como un servicio público que se debe al ciudadano.

⁶⁷² Gèrvas, Miguel Ángel. Jefe de P.L. de La Coruña en Conferencia dada en Medina del Campo el 23 de Octubre de 1993.

Estrada Carrillo⁶⁷³ dice que de la Ley 2/86 se puede deducir en materia de Policía Judicial, la primacía de los Cuerpos de Seguridad del Estado, pues para esta función *tendrán carácter colaborador los miembros de las PP.LL.* y continúa el citado autor "superándose así un período de crisis donde se cuestionaba la exclusividad de la función por los Cuerpos de Policía del Estado en sus demarcaciones.. ..incluso en más de un municipio ... con la correspondiente instrucción de diligencias. Todo ello al amparo de una interpretación subjetiva del art. 283. 5 de la Ley Ecr." La lectura de la legislación por este funcionario del CNP no es evidentemente imparcial y como la mayoría de los autores que han tratado este tema, lo hacen desde la óptica de los Cuerpos de Seguridad del Estado; aporte el criterio en contra de Gómez Colomer⁶⁷⁴ que deja bien claro los dos niveles en esta materia y como la P.L. es Policía Judicial dado que es miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e incluso indica que sería de desear que se potenciara cada vez más su participación en el proceso penal dado el incuestionable papel de policía de proximidad que ella desarrolla.

La participación de la P.L. en la Policía judicial supondría "una mayor colaboración, obediencia y aprecio de los españoles por la P.L. y en general por todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya que se cumplirían sus instrucciones u órdenes no por la fuerza o coacción que poseen, o por la

⁶⁷³ ESTRADA CARRILLO, Vicente." Coordinación y Colaboración entre la Policía del Estado y las Policías Locales." Boletín de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Abril 1989 pág. 17.

⁶⁷⁴ GÓMEZ COLOMER, Juan Luis. "La Policía Local como policía Judicial" Historia y Derecho. Libro en Colaboración de varios autores en Homenaje al Profesor Arcadio García Sanz. pág.. 386.

preeminencia jerárquica, o por ser la superior autoridad que da la orden, o incluso por algún tipo de autoritarismo, sino por su autoritas, es decir, por su prestigio, adecuado a la necesidad que tenemos los ciudadanos de notar el orden y la disciplina sociales, dentro de los principios democráticos consagrados por nuestra Constitución."

Por ello creo que se puede decir sin miedo a equivocarse que " La Policía Local ha dejado de ser menor de edad. Algunas plantillas poseen ya elementos humanos y técnicos suficientes para dejar de ser "alguaciles con porra y calimero" y asumen un papel que la sociedad demanda, obteniendo unos resultados en materia de policía de seguridad lo suficientemente importantes como para demostrar que si es posible ejercer esta función"⁶⁷⁵

⁶⁷⁵ GOTZON-SANTAMARÍA EGUÍA, MIKEL. op. cit. pág.. 8

CASTELLS ARTECHE, J.M. "La policía judicial en la presente coyuntura" Revista Vasca de Administración Pública. Op. Cit. Pág.. 62 "Resulta fácil la respuesta, al menos en principio, al interrogante planteado sobre el posible papel a representar por las policías locales en este contexto de la policía judicial. No más allá de las Comunidades autónomas de rasgos comunes y bastante menos que las Comunidades vasca y catalana, con lo que el problema podía quedar punto menos que resuelto. Luego meras auxiliares colaboradoras y auxiliares de las Unidades orgánicas de policía judicial, compuestas por otros policías.

Y sin embargo, también es una evidencia que en determinados municipios, por razones de turismo, población, etc, la policía local suele tener más medios humanos, incluso materiales, que los mismos cuerpos estatales, cuando no son prácticamente las únicas fuerzas policiales desplegadas en el término, con ausencia constatable de otros institutos policiales en el concreto partido judicial.

No obstante, también han comenzado a exponerse determinadas opiniones favorables a abrir un espacio propio en la policía judicial respecto de las policías locales. ...señalando la conveniencia de que en algunos casos, y bajo la dirección de jueces y fiscales, determindos cuerpos de policía local, actuando como colaboradores de la policía judicial, pudieran realizar fnciones propias de ésta policía, iniciando y concluyendo la investigación criminal"

D.- Protección de las Autoridades y Bienes así como la Representación Corporativa.

Esta competencia si bien es una de las más peculiares y específica de la P.L. se le da muy poca importancia y supone siempre una escasa dedicación.

Las autoridades a las que se refiere esta competencia, deben entenderse como las propias de la Corporación, que vienen definidas en la LRBRL, encontrándose entre ellas el Alcalde como miembro y Presidente de la misma y luego las demás de ella que lo necesiten.

La referencia a esta competencia ya viene dada en anterior legislación del Régimen Local, sin embargo ahora desaparece una de las anteriormente existentes como es la cooperación a la representación corporativa, que a pesar de no venir expresamente enunciado debe entenderse en la denominación global de protección.

La protección debe pues entenderse como la actividad encaminada a impedir que las autoridades sufran incidentes pero que también sean escoltadas en los actos que la realización de los mismos así lo requiera.

La misión que esta competencia atribuye se debe tener presente siempre en su sentido amplio dada su naturaleza de competencia exclusiva y debe dejarse agotadas todas las posibilidades de que por no desarrollarse correctamente se pueda producir un incidente. Por ello debe entenderse que estarán bajo la protección de la P.L. todas aquellas personas que por razón de prestar servicio a las Corporaciones Locales puedan sentirse amenazadas.⁶⁷⁶

⁶⁷⁶ JORDÁN MONTAÑES, Manuel. Guía Práctica del Policía Municipal. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1979. Capítulo I El municipio y sus servicios. Pág..

Aquí se plantea un problema territorial, es decir, si la obligación de la defensa de las Autoridades Municipales obliga incluso fuera del municipio. La respuesta parece no debe plantear duda ya que el principio de la competencia prima en nuestro ordenamiento jurídico, que se ve reforzado por el carácter no territorial de la misma.

Nos encontramos en uno de los casos donde se plantea la obligación de actuar en todo tiempo y lugar (art. 5.4 de la LOFCS) que tendría especial significado y primaría sobre lo previsto en el art. 51. 3 de la misma Ley.

En relación con la actividad de representación parece lógico, que si bien está dentro de lo normal, se debe reducir a los límites de lo mesurado, no debiendo dedicar a esto más personal de lo estrictamente necesario. Por eso en los actos solemnes a los que acuda la Corporación la actividad de la P.L. estará destinada a garantizar tanto la seguridad de los que estén dentro del acto como el buen funcionamiento del mismo. El Cuerpo de Policía Local, como Cuerpo de Seguridad que es, tiene una vertiente fundamental que es la garantía de ésta, sin perjuicio de conseguir resaltar y dignificar con su presencia la importancia de las autoridades municipales, como máximos representantes de los intereses de los vecinos.

Genovés en su libro sobre la P.L. dice que entre otros los actos lesivos que se pueden cometer contra el Ayuntamiento son:

- Amenazas coacciones, insultos y agresiones a las autoridades y funcionarios municipales

- Daños y destrozos en el material o fachada e interior del edificio.
- Sustracción de documentos y apropiación de fondos públicos
- Alteración del orden
- Desobediencia general a las pautas de conducta establecidas, en su caso.⁶⁷⁷

La obligación de protección de los bienes de la corporación en principio debe extenderse principalmente a los demaniales, pero no hay por qué entender que no se debe hacer extensivo a los que tenga solamente la naturaleza de patrimonial de la propia Corporación Local.

Esta competencia es tan ignorada que desde finales del año 1997, cuando empiezan a ser objetivo de ETA los concejales del Partido Popular, se han alzado voces y discusiones sobre quién debe desarrollar la protección de estas autoridades. Y se ha dicho públicamente, por algunos políticos⁶⁷⁸ en medios de comunicación que deben ser los Cuerpos de Seguridad del Estado ante la incapacidad de la Policía Autónoma Vasca de prestar este servicio. No ha faltado quién ha cuestionado el carácter de autoridad de los miembros de la Corporación. A pesar de ello, lo que es evidente que la Ley 2/86 en su art. 53 les atribuye a las Policías Locales la protección de sus autoridades, es decir aquellas que de acuerdo con el art. 24, 1 del Código Penal “ por si sólo o como miembro de alguna Corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia.”

⁶⁷⁷ GENOVÉS BALLESTER, F.Javier, Policía Local. Manual de consulta y desarrollo de funciones, Edit. Ayuntamiento de Foios.(Valencia) 1988 pag. 19

⁶⁷⁸ FRAGA IRIBARNE, M. Manifestaba públicamente la necesidad de que se hicieran cargo de la seguridad de los Cargos electos del País Vasco los Cuerpos de Seguridad del Estado ante las dificultades de poderlo realizar la Policía Autónoma Vasca.

Evidentemente la protección de los miembros de las Corporaciones locales, es una competencia exclusiva de la Policía local y que como tal debe prestar. No obstante, a nadie se le escapan las limitaciones que el personal y los medios de que disponen la mayoría de estos cuerpos son una clara dificultad para hacerlo efectivo.

TERCERA PARTE

LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y POLICIA.

TERCERA PARTE.- LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y POLICÍA LOCAL:

I.- LA CONSTITUCIÓN Y ESTATUTOS DE AUTONOMÍA:

La seguridad es un elemento sustancial para la pervivencia del Estado, sin ello no pueden tener lugar el desarrollo del mismo. Esta afirmación tiene más importancia cuando se trata de los estados de derecho.

La Constitución de 1978 no contiene un diseño claro y concreto del modelo policial únicamente aparecen principios generales sobre los que se asentará el desarrollo posterior previsto en una Ley Orgánica.⁶⁷⁹

La complejidad competencial de lo que se ha venido denominando edificio autonómico,⁶⁸⁰ se ve aún más resaltada cuando se habla de seguridad pues como pone de manifiesto Leguina Villa,⁶⁸¹ no basta con proclamar el derecho a la autonomía política de las comunidades territoriales que integran el Estado, sino que

⁶⁷⁹ Art. 104. 2 de la C.E. "Una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad"

⁶⁸⁰ PIÑAR MAÑAS, José Luis. "La Administración Periférica civil del Estado". R.A.P. nº 100-102 año 1989 pág. 1905 "la estructura administrativa de un país depende en gran medida de su organización territorial. La Constitución, como es sabido, ha operado en este aspecto un cambio radical. El viejo Estado centralista ha sido sustituido por el llamado, con terminología polémica, estado de las autonomías, técnicamente muy cercano a los Estados regionales"

⁶⁸¹ LEGUINA VILLA, Jesús. Las Comunidades Autónomas Civitas 1981. pág. 806.

En el mismo sentido se manifiesta MUÑOZ MACHADO Santiago en Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos. Madrid 1979 pág. 380.

es preciso además para que la autonomía política sea realmente tal y no una simple operación de descentralización administrativa, y además que ese proclamado derecho esté dotado de un haz de poderes y facultades distintos e independientes de los que corresponden al Estado.

Es evidente que los constituyentes españoles en materia de distribución de competencias fueron deliberadamente ambiguos y en algunas como la seguridad y el orden público especialmente. Para algún autor⁶⁸² es una clara manifestación de la escasa confianza depositada en este modelo territorial que se da al Estado.

Sin embargo del Texto Constitucional se desprenden en materia de seguridad una serie de principios:

- Que ha sido evitado el uso del término orden público para delimitar la actividad de las FF y CC de Seguridad.

- Que se separan la actividad de las FF. AA. que tienen por cometido la defensa del orden constitucional y la integridad territorial de los CC y FF de Seguridad que tienen por objeto la defensa de los derechos y libertades.

- Que el desarrollo del modelo policial se remite al legislador ordinario.

- Se abre la posibilidad de que las CC. AA participen en la Seguridad

La Constitución deja bien claro y sin lugar a dudas o excepciones que la seguridad es competencia del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de que las CC. AA tengan policía propia.

Este hecho pone de manifiesto que además de en la Ley Orgánica prevista

⁶⁸² LEGUINA VILLA Jesús Op. cit. pág.. 806

en el art 104. 2 de la C. E. también en los Estatutos de Autonomía se podrá regular esa competencia.

Algunos autores han manifestado que de las competencias del art 149. 1 no debe entenderse literalmente el término en "exclusiva" sino que sólo sobre alguna una se produce este carácter, pudiendo el Estado tanto legislar como prestar y gestionar los servicios administrativos pertinentes, pero sobre otras, entre ellas la seguridad, no hay tal señorío exclusivo del Estado, sino que habría que hablar más bien de competencias compartidas, tanto en el plano legislativo como en el administrativo o de ejecución.⁶⁸³ Este hecho se debe entender mucho más clarificado cuando se lee el apartado 3 de este mismo artículo, donde se habla de la clausula de poder residual en favor del Estado

El tema de la seguridad y de policía no ha tenido mucho interés entre las Comunidades Autónomas pues incluso entre las que tienen capacidad para constituir Cuerpos de Policía propios sólo lo han llevado a cabo tres y de ellas sólo la Vasca parece ha apostado por un despliegue rápido y efectivo mientras que en Cataluña y Navarra se están llevando a cabo con evidente desinterés.

A pesar de las peculiaridades de cada Comunidad sería interesante que el desarrollo policial tuviera cierta homogeneidad en las comunidades que optaran por crear Cuerpos de Policía propios y que se hiciera aprovechando los conocimientos y la experiencia de los cuerpos ya existentes, bien de los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Policías Locales.

⁶⁸³ LEGUINA VILLA Jesús. Las Comunidades Autónomas op. cit. pág.. 809.

Especialmente entendiendo que se debe potenciar el principio de coordinación como fruto de una exigencia de la racionalidad en los esfuerzos plurales a fin de acceder a un resultado concreto: el de una mayor eficacia de la organización.⁶⁸⁴

Sin entrar en las competencias de Seguridad de las distintas Comunidades Autónomas en particular, lo que si es cierto e incuestionable es que a todas se le encarga de la vigilancia de sus edificios e instalaciones y la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales de acuerdo con la Ley Orgánica.

Muñoz Machado dice que del Texto Constitucional se puede desprender una respuesta positiva en relación con la existencia de un modelo concreto en materia de seguridad⁶⁸⁵

Si se mantiene la postura radical de que el Estado es en este área el único que tiene competencias, y esa afirmación es absoluta, qué sentido tiene que la Ley 2/86 establezca en su art 2, que los CC y FF de seguridad puedan depender de las tres Administraciones. La exclusividad de la competencia de Seguridad, llevada a sus últimas consecuencias, nos desembocaría en un planteamiento totalmente absurdo cobrando dejando sin sentido la actividad de las CC. AA y de los Ayuntamientos en materia de seguridad.

Todo ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas tienen las competencias del art 148. 1. 22 pero también se les puede atribuir mediante el

⁶⁸⁴ MORELL OCAÑA Luis. "La Coordinación del Estado de las CC.AA. con la Administración Local." Documentación Administrativa, n° 230-231 año 1992. pág. 79.

⁶⁸⁵ MUÑOZ MACHADO Santiago. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad pública. Madrid 1984. pág.. 45.

sistema previsto en el art. 150 competencias de carácter estatal.

Igualmente hay autores como Muñoz Machado⁶⁸⁶ para quienes la existencia de policías autónomas podrían configurarse, "como piezas desconcentradas de un sistema policial único, que desarrollan competencias no propias sino del Estado, ya que son del Estado, en exclusiva, todas las atribuciones sobre seguridad pública".

En relación con el poder de ejecutoriedad y ejecución forzosa de las Comunidades Autónomas, no se puede deducir necesariamente que se deba ejercer a través de policía propia, puede hacerse mediante los Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Policías Locales, si bien es cierto que para algunos esta opción es la más ágil.

A pesar de todo lo que está bien claro, es que teóricamente la competencia en materia de seguridad pública es del Estado, pero es innegable que determinadas Comunidades Autónomas tengan, o no, policía, todas, incluso "las de segunda", tienen atribuidas las competencias previstas en el art. 148. 1. 22. de la C.E.

La atribución de otras funciones a las Comunidades Autónomas se les puede hacer de acuerdo lo previsto en el art. 150. 2, de la C.E. pero las funciones de coordinación se deben hacer dentro de los límites previstos.

De la misma manera en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones no hay ningún límite hecho que si existe en el segundo párrafo del texto constitucional en lo que hace referencia a la coordinación de las policías locales. Esos límites previstos a la coordinación vendrán dados por una ley orgánica.

⁶⁸⁶ MUÑOZ MACHADO, S. Op. Cit. Pág.. 43

La Ley 2/86, que viene a dar satisfacción a lo previsto en el art 104. 2 de la C.E., da normas básicas para desarrollar la coordinación en su art 39, pero que de ninguna manera puede ampliar las competencias que en materia de seguridad establece la Constitución ya que "las transferencias de este signo no aparecen impuestas en la Constitución en parte alguna y depende de una decisión libre del legislador estatal".⁶⁸⁷

A pesar de todo hay determinados Estatutos que han dado un salto cualitativo, como es el Vasco, Catalán y Navarro en ellos se ha superado la capacidad que les da la propia Constitución, de constituir policías autónomas y la coordinación de sus policías locales, asumiendo los servicios extra o supracomunitario, todo ello al amparo de los derechos históricos.

⁶⁸⁷ MUÑOZ MACHADO Op. cit. pág.. 62

II.-NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESTA MATERIA:

El desarrollo normativo desarrollado por las Comunidades Autónomas en esta actividad se debe enmarcar dentro de la capacidad que éstas tienen en materia de seguridad.

Las disposiciones generadas por ellas, dividen a éstas en dos grandes bloques: aquellas que al amparo de su capacidad competencial tienen Cuerpo de Policía propio y han dado disposiciones en relación con esta materia y las Comunidades que solamente han asumido la regulación de la coordinación de las Policías Locales.

Bien es cierto, que la única con una voluntad clara y manifiesta ha sido la Comunidad Vasca. Por el contrario debido a motivos y condicionantes que ya he comentado anteriormente, Navarra y Cataluña han preferido mantenerse en un segundo plano, a pesar de que ésta es una de las áreas en las que se pone de manifiesto su autonomía.

Igualmente ha ocurrido con las Comunidades en las que no se contempla en su Estatuto el desarrollo inmediato de esta competencia. El interés por la seguridad ha sido desigual e incluso no homogéneo en su evolución en una misma Comunidad. La evidente diferencia de preocupación entre las distintas Autonomías lo refleja que haya alguna, como es la Comunidad Canaria, que hasta el verano de 1997 no haya desarrollado la Ley de Coordinación. Por el contrario nos encontramos con normativa de alguna Comunidad donde se encuentra bastante desarrollada, incluso algunos temas como es el de la uniformidad con todo lujo de detalles en

relación con las prendas que la componen.

Como elemento que merece la pena resaltar tenemos que en la mayoría de las Leyes se han obviado los temas conflictivos. Muestra de ello es, que no se han atrevido a plantear un tema tan espinoso como es el previsto en el art.39 b) de la Ley 2/86 como es el régimen de retribuciones o se ha tocado con mucho cuidado e igualmente se ha obviado lo relativo a la movilidad y carrera profesional.

En muy pocos casos se ha tenido presente la dimensión práctica que supone la coordinación entre Administraciones y que pone de manifiesto Morell Ocaña cuando dice: "no habiéndose conseguido que mediante el desarrollo efectivo de ésta se alcance un verdadero entramado policial, en el que las administraciones periféricas tengan un importante protagonismo."⁶⁸⁸

⁶⁸⁸ MORELL OCAÑA, L. Curso de .. Op. Cit. Pág..71

1.- NORMATIVA DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON POLICÍA PROPIA.⁶⁸⁹

⁶⁸⁹ Estas Comunidades han dado las siguientes disposiciones:

Cataluña:

- Ley 16/91 de 10 de Julio de las Policías Locales.
- Ley 27/85 de 27 de Diciembre. Escuela de Policía de Cataluña
- Decreto 217/87 de 28 de Mayo. Se regula el uniforme.
- Ley 10/94 de 11 de Julio. Policía de la Generalidad de Cataluña.
- Decreto 13/94 de 26 de Julio. Adecuación de las normas de la Escuela de Policía de Cataluña a la Ley 30/92
- Decreto 15/97 de 21 de Enero Se regula el régimen de licencias de los mozos de escuadra
-

Navarra:

- Ley Foral 1/87 de 13 de Febrero. Cuerpos de Policía de Navarra
- Decreto Foral 109/87 de 15 de Mayo. Posibilidad de traslado a aquellos Policías que lo soliciten a otros departamentos de la Administración Navarra.
- Decreto Foral 155/88 de 19 de Mayo. Se aprueba el Reglamento de Organización de la Policía Foral.
- Decreto Foral 101/89 de 9 de Enero. Se aprueba Reglamento Personal.
- Orden Foral 2/90 de 9 de Enero. Reglamento de régimen interior formación básica.
- Decreto Foral 8/90 de 25 de Enero. Se aprueba el Reglamento Marco.
- Decreto Foral 162/90 de 21 de Junio. Se modifica Decreto anterior.
- Decreto Foral 340/90 de 20 de Diciembre. Se regulan diversas condiciones de empleo en la Policía Foral.
- Ley Foral 10/92 de 2 de Julio. Se modifica la Ley 1/97
- Decreto Foral 273/92 de 2 de Septiembre. Se modifican diversas condiciones de empleo.
- Decreto Foral 171/95 de 30 de Enero. Se modifican parcialmente las condiciones de empleo de los miembros de la Policía Foral.

País Vasco:

- Ley 4/92 de 17 de Julio de Policía del País Vasco.
- Decreto 34/83 de 8 de Marzo. Creación de los centros de Coordinación Operativa.
- Decreto 218/93 de 27 de Julio. Se crea estructura orgánica de la academia de Policía
- Decreto 170/94 de 3 de Mayo. R...gimen Disciplinario de los Cuerpos de Policía del P.V.
- Decreto 315/94 de 19 de Julio. Reglamento de selección y formación de Policía del P.V.
- Decreto 381/94 de 4 de Octubre. Constitución de la Comisión Vasca de Seguridad.
- Decreto 403/94 de 18 de Octubre. Por el que se determinan equivalencia entre categorías de distintos Cuerpos de Policía del País vasco.
- Decreto 94/97 de 29 de Abril. Modificación composición de las comisiones de

A.- Aspectos regulados.-

De acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, los derechos históricos se respetarán y se actualizarán en el marco de los Estatutos de Autonomía. Por eso cuando se publica la LOFCS en las Comunidades de Euskadi, Navarra y Cataluña se contempla las peculiaridades contempladas en sus Estatutos, dando lugar a que sean las únicas que en este momento dispongan de Policía dependiente de los Órganos de Gobierno de su Comunidad.

La evolución histórica de estos cuerpos ha sido estudiada anteriormente y en este apartado únicamente se pretende analizar el trabajo normativo que en esta materia han desarrollado aquellas Comunidades que tiene la Competencia de Seguridad asumida.

a) Características generales:

Como la situación social es distinta la evolución de interés en esta materia ha sido diferente. Mientras el País Vasco se preocupó poco en principio de la Policía Local, pues se tuvo claro desde el principio que el Cuerpo de Seguridad del País Vasco era La Ertzaintza, en Navarra cuando aparece la primera Ley de estas tres Comunidades en Febrero de 1987 ya se titula como Ley de "Cuerpos de Policía de Navarra", dejando bastante meridiano⁶⁹⁰ que esta Ley Foral será de aplicación a

coordinación entre Ertzaintza y Policía Local

⁶⁹⁰ Ley Foral 1/87 de 13 de Febrero. Art 1.

los Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas de Navarra. Haciendo referencia tanto el personal al servicio y dependiente del Gobierno de Navarra, como el que tenga cada Entidad Local de Navarra.⁶⁹¹

No tiene el mismo planteamiento global sobre la policía el Gobierno de Cataluña el cual publicará en Julio de 1991 la Ley sobre Policías Locales⁶⁹² exclusivamente y será tres años más tarde cuando publique la Ley sobre la Policía de la Generalitat⁶⁹³. Sin embargo anteriormente ya había asumido la existencia de la "Policía de Cataluña" en la normativa referente a la Escuela de Policía.⁶⁹⁴

La Ley de Policía de la Generalidad de Cataluña, hubiera sido un buen momento para dar una solución imaginativa a la relación de la Comunidad con los Ayuntamientos en materia de Policía y que ya había comenzado Navarra y fué seguido del País Vasco, pero en todos los casos cristalizó en detrimento de las Policías Locales.

Así en la Ley de Policía de la Generalitat de Cataluña sólo se menciona a la Policía local de Cataluña en:

⁶⁹¹ Llama a atención que en esta Ley posterior a la LRBRL, donde ya quedan clarificadas las entidades territoriales art.3.1 frente a las no territoriales, parece ser se haya optado por lo dispuesto en el 4. 2 entendiendo que pueden darse Cuerpos de Policía no sólo dependientes de los Ayuntamientos.

Esta idea del legislador Foral está aún más claro en los arts. 10 y 11 donde se dice expresamente en su apartado 2 " Podrán crear también Cuerpos de Policía las Entidades Locales resultantes de la agrupación de municipios"

⁶⁹² Ley 16/91 de 10 de Julio

⁶⁹³ Ley 10/94 de 11 de Julio (BOE 12 de 8 de 94)

⁶⁹⁴ Mediante Ley 27/85 de 27 de Diciembre (BOE 7 de Marzo de 1986) se crea la Escuela de Policía de Cataluña para dar satisfacción, de acuerdo con el Preámbulo de dicha Ley, tanto a los Ayuntamientos como a la Generalidad, ya que es imprescindible, disponer de policía cada vez más preparada profesionalmente.

- Preámbulo donde se cita la obligación de coordinación que tendrán los Mossos d' Escuadra con las Policías Locales y la firme voluntad de cooperación y colaboración entre la Generalidad y las Corporaciones Locales⁶⁹⁵

- En el art 12 cuando habla de sus funciones, y en el apartado Primero g) enuncia el colaborar con las policías locales y el apoyo administrativo a las mismas.

- Posibilidad de acceso a los miembros de los Cuerpos de Seguridad, por tanto también de las Policías Locales, al empleo de comisario mediante el sistema de libre designación, siempre que tengan la titulación exigida.

- Los alcaldes serán informados en todo momento del despliegue del Cuerpo Los Mossos cuando afecte a su término municipal. D.A. Cuarta 1)

- Los Mossos d' Escuadra pueden ejercer las funciones asignadas a las policías locales. D.A Cuarta 2)

En líneas generales los temas tratados por estas tres Comunidades Autónomas en relación con la Policía Local pone de manifiesto que sus disposiciones responden a la política de seguridad que han intentado aplicar cada una. El hecho de que tanto Cataluña como Euskadi, a lo largo de la última etapa han sido gobernados por equipos apoyados por el mismo partido político, es por lo que la trayectoria ha sido más o menos rápida pero al menos uniforme. No a si en Navarra donde el interés por asumir competencias no ha sido objetivo prioritario de los distintos Gobiernos e incluso de los propios profesionales,⁶⁹⁶ posiblemente por

⁶⁹⁵ Igualmente se repite en el art 1.2 " Las entidades Locales y la Generalidad, en el ámbito de sus competencias en el campo de la seguridad pública, coordinaran sus actuaciones y colaboraran en el ejercicio de sus funciones."

⁶⁹⁶ JAR COUSELO op. cit. pág.. 412

causa de fenómeno social del terrorismo.

En la normativa producida por estas tres Comunidades Autónomas se ha producido una importante coincidencia en algunos aspectos de la vida de las PP. LL. y algunas originalidades.

b) La Formación:

Así en materia de formación en los tres casos han legislado de forma importante aunque desde distinta perspectiva. Mientras en la ley de Policía del País Vasco se crea la Academia de Policía como Organismo autónoma con la competencia de establecer las bases para los procesos selectivos de la Ertzantza y elaborar las reglas básicas para el ingreso en las distintas escalas y categorías de los Cuerpos de Policía de la Administración Local,⁶⁹⁷ en la Ley de Navarra no se habla expresamente de la creación de la Academia pero si se dice que será requisito indispensable para acceder a la condición de funcionario el superar un curso en la Escuela de Policía de Navarra e igualmente se enuncia como requisito para superar la fase de ascenso.⁶⁹⁸ Posteriormente se publicará el Decreto Foral 101/89 donde se regulará el Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra donde ya aparece claramente la organización y funcionamiento de la Escuela de Policía de

⁶⁹⁷ Art. 7 de la Ley 4/92. Posteriormente este tema ha sido desarrollado mediante el Decreto 315/94 por el que se plasman las características que la Ley atribuye a la Academia de Policía del País Vasco a la que se configura como encargada de "la organización y desarrollo de los cursos de formación y periodos de prácticas previos al ingreso en todos los cuerpos de policía del País vasco. El ámbito de aplicación de este Decreto dice que son los cuerpos de policía tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma como de las entidades locales del P.V.

⁶⁹⁸ Arts 29, 34 y 35 de la Ley Foral 1/87

Navarra.

En la Comunidad de Cataluña la Ley de las Policías Locales⁶⁹⁹ tampoco regula expresamente la existencia y funcionamiento de la Academia de Policía de Cataluña⁷⁰⁰ pero si refiere a ella al hablar del acceso a las Policías Locales en su art. 29. 3 donde dice que " Es requisito indispensable, en cualquier caso superar en la oposición un curso selectivo en la Escuela de Policía de Cataluña".

Igualmente se cita como necesario para la promoción el haber superado un curso específico en la Escuela de Policía de Cataluña, la cual de acuerdo el art 32 1. de dicha Ley elaborará un plan de carrera profesional y organizará curso de perfeccionamiento, especialización y promoción de las Policías Locales.

En las tres Comunidades referidas anteriormente y que tienen un nivel competencial más importante en materia de seguridad, cuando se habla de academia se le atribuye como norma general:

- Formar a los policías de su propia Comunidad Autónoma
- Formar a los miembros de los Cuerpos de las Policías Locales.
- Colaborar en la selección de los miembros de las Policías de la Comunidad
- Desarrollar planes de formación continuada y actualización de los miembros

⁶⁹⁹ Ley 16 de 1991 de 10 de Julio.

⁷⁰⁰ La Escuela de Policía de Cataluña se crea mediante Ley 27/85.

En el Preámbulo de dicha ley se pone de manifiesto que la Generalidad y los Ayuntamientos disponen de policía que colabora de manera muy importante a la mejora de la seguridad pública en el marco de sus respectivas competencias.

Para alcanzar un correcto sistema de seguridad de acuerdo con el art 1 de dicha ley se crea el Organismo autónoma Escuela de Policía de Cataluña, adscrito al Departamento de Gobernación y con personalidad jurídica propia.

Entre sus competencias específicas está la de formar a los miembros de las Policías Locales de Cataluña (art 3, 1 b)

de los cuerpos policiales.

c) La Coordinación

En materia de Coordinación su actividad es clara pues como manifiesta Muñoz Machado⁷⁰¹ es la única competencia nítidamente atribuida a todas las Comunidades Autónomas.

En relación con ella la normativa de estas tres Comunidades Autónomas que tienen la característica específica de que poseen cuerpo de policía propio se ha manifestado de la siguiente forma:

Navarra con la normativa más antigua que es la Ley Foral 1/97 dedica su capítulo V a la Coordinación de las Policías Locales que se ejercerá a través de los departamentos de Interior y Administración Local correspondiendo las siguientes funciones:

- Establecer normas marco para los reglamentos de Policías Locales de Navarra.
- Promover la homogeneización de los medios técnicos.
- Fijar criterios básicos de acceso y promoción para las PP.LL.
- Establecer criterios que hagan posible la información recíproca.
- Dar a las Entidades locales asesoramiento necesario en esta materia y canalizar la colaboración entre ellas
- Favorecer y fomentar Cuerpos de Policía intermunicipal en aquellos lugares

⁷⁰¹ MUÑOZ MACHADO Santiago. Las Competencias de las Comunidades Autónomas en Materia de Seguridad. Ministerio del Interior 1984. pág. 38

en los que los municipios no puedan afrontar por si sólo los gastos de un cuerpo propio.

Igualmente se contempla la creación de la Comisión de Coordinación como máximo órgano consultivo en esta materia, que informará sobre las disposiciones que afectaran a los Cuerpos de Policía Local y afectar propuestas y sugerencias sobre este tema.

Para desarrollar parte de este mandato de coordinación se aprueba el Decreto Foral 101/89 de 27 de Abril, por el que se aprueba el Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra. En él se marcan las normas de ingreso de los Cuerpos de Policía las características que han de cumplir la convocatoria y los sistemas de selección y promoción así como la figura de la Escuela de P. de Navarra

Especial interés tiene la regulación de la promoción interna que queda limitada para que sólo se puedan presentar miembros de las Policías Locales de Navarra, pues es imprescindible haber superado el curso de capacitación para el ascenso en la Escuela de P.L. previamente.

En el País Vasco corresponde la Coordinación al Departamento de Interior y se encuentra regulado en el artículo 119 de la ley 4/92 y ss, entendiendo por coordinación el sistema de actuación dirigidos a la fijación de medios y métodos de relación que hagan posible:

- La información recíproca.
- La homogeneización en la dotación de los medios personales y materiales.
- Acción conjunta encaminada a integrar las de los municipios y la Comunidad

Autónoma en una.

Esta coordinación entiende el legislador del País Vasco supone ejercer las siguientes funciones:

Además de los aspectos ya enunciados, en la Comunidad de Navarra llama la atención el último punto consistente en el ejercicio de los medios de inspección precisos para las funciones de coordinación.

Igualmente se contempla en esta Ley la creación de la Comisión de Coordinación, que, compuesta por representantes del Gobierno y de los Municipios, tendrá como misión, emitir informes con carácter preceptivo, sobre disposiciones de ámbito general relacionadas con las funciones previstas para la coordinación, así como, las reglas básicas para el ingreso, o sugerencias, que tiendan conseguir la mejora de la coordinación.

El Legislador Autonómico Catalán dedica en su Ley 16/91 de las Policías Locales los artículos 14 y siguientes a la Coordinación y colaboración entre estos Cuerpos. Entiende por Coordinación lo mismo que han hecho las otras Comunidades anteriormente comentadas, la determinación de medios y sistemas de relación que posibilitan la acción conjunta de las Policías Locales a través de las autoridades competentes, en orden a conseguir la integración de las respectivas actuaciones particulares en el conjunto del sistema de seguridad ciudadana que le tiene confiado.

Para ello se le atribuyen las mismas funciones que ya se ha manifestado para el caso del País Vasco y Navarra con pequeñas peculiaridades tales como implicarse en la atención de necesidades temporales y extraordinarias, así como

realizar actuaciones comunes en orden a mejorar la seguridad vial. Aspectos ellos, que no son muy concretos, pero apuntan dos temas que siempre fueron conflictivos, tales como las actuaciones extramunicipales o la satisfacción de las necesidades de los municipios pequeños y la aspiración a asumir competencias de tráfico por parte de la Generalidad de Cataluña.

Se crea la Comisión de Coordinación adscrita al departamento de Gobernación y se establece la posibilidad de su participación en las Juntas Locales de Seguridad, que en el caso de la Ley de Coordinación de las PP.LL. de la Comunidad de Madrid ha sido declarado inconstitucional.

Todavía merece la pena destacar la importancia que la Generalidad de Cataluña da a la Coordinación dedicando tres capítulos a delimitar su alcance, y contemplando la posibilidad de crear servicios comunes de utilización supramunicipal para el uso conjunto de todas las Policías Locales tales como:

- Red de Transmisiones que enlace a las Policías Locales
- Un banco de datos relativo a las Policías Locales al cual puedan acceder

todos los Ayuntamientos.⁷⁰²

En relación con los municipios que no disponen de P.L. se abre la posibilidad de que se firmen convenios entre los Ayuntamientos y el departamento de Gobernación para que la Policía Autonómica ejerza en esas demarcaciones las competencias que son propios de las Policías Locales.⁷⁰³

⁷⁰² Art. 21 de la Ley 16/91

⁷⁰³ Art 23 de la Ley 16/91

d) Prestación mancomunda del Servicio de Policía

Otro elemento conflictivo, a la hora de regular la actividad de los cuerpos policiales, es la prestación supra municipal de servicios. Este aspecto ha sido regulado en primer lugar por la Comunidad Navarra⁷⁰⁴ reconociendo la posibilidad de crear Cuerpos de Policía por parte de las Entidades Locales, resultantes de la agrupación de municipios, que tengan competencia para ello y superen la cifra de población exigida conjuntamente e incluso con menor población siempre que lo autorice el Gobierno de Navarra.

Este hecho dará lugar en las comunidades, sin Cuerpo de policía propio, a diversos recursos de inconstitucionalidad, que se resolverán mediante las correspondientes sentencias donde se contempla la imposibilidad de la agrupación municipal para la prestación de este servicio.

Sin embargo este tema, que en otras Comunidades Autónomas dará lugar a varios conflictos ante el Tribunal Constitucional, el Legislador Navarro lo planteará con toda claridad.⁷⁰⁵ A pesar de ello no ha dado lugar a intervenciones del Tribunal Constitucional. Esta figura tendrá la forma de mancomunidad voluntaria y se acordará de forma expresa incluso, quien ostentará el cargo de Jefe del Cuerpo o cargo equivalente.

La actuación de los cuerpos de policía, dependientes de la mancomunidad se ejercerá de forma uniforme en todos los territorios, que integran la entidad y el Gobierno de Navarra podrá establecer medidas en aquellas zonas que no existan

⁷⁰⁴ Art. 11. 2 de la Ley Foral 1/87

⁷⁰⁵ Art 20 y 21 de la Ley Foral

Entidades Locales que reúnan los requisitos para tener Cuerpos de Policía propios.

En la normativa del País Vasco se contempla la posibilidad de que haya municipios que no puedan tener Cuerpo de Policía y que puedan tener a auxiliares o vigilantes y en todo caso las entidades locales que lo necesiten y para aquellas funciones estrictamente policiales podrán recabar, del Departamento de Interior, para dar cobertura a los servicios de su competencia. Lo que pone de manifiesto la voluntad de que la Policía del País Vasco cubra en los pequeños entes locales la deficiencia de medios no dando lugar a ningún tipo de mancomunidad o asociación de las entidades locales menores para resolverlo.

De forma parecida, aunque no tan contundente, es tratado en Cataluña, donde queda bien claro, que el ámbito de actuación está constituido por el territorio del correspondiente municipio,⁷⁰⁶ pudiendo sólo actuar fuera de su ámbito territorial en situaciones de emergencia y bajo control de las autoridades competentes, las cuales no se citan. Teniendo presente que es obligado dar cuenta de estas actuaciones al Departamento de Gobernación.

Los municipios que no dispongan de Policía Local, pueden establecer convenios con el Departamento de Cooperación, para que la Policía Autonómica desarrolle en esos municipios las funciones, que son propias de las Policías Locales, según la normativa tanto catalana como vasca, dejando bien claro que la cooperación de sus Policías con los Ayuntamientos, será en aquellos temas relacionados con actividades típicamente policiales, pero no de otras, que aún

⁷⁰⁶ Art 5 de la Ley del Parlamento Catalán 16/91

siendo desarrollados por las policías locales, no reúnen estas características.

Igualmente los Ayuntamientos, que tengan Policía Local, en situaciones concretas, que debido a su volumen o especialización no puedan asumir determinadas tareas por la Policía Local respectiva, podrán pedir apoyo a la Policía Autonómica⁷⁰⁷

No obstante no se cierra la posibilidad de cooperación entre municipios en materia de seguridad, pues en casos de necesidad, los municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación, podrán suscribir acuerdos entre sus policías. Disposición contra la que se planteó recurso de Inconstitucionalidad que fué desestimado⁷⁰⁸ pues no presenta problema sobre la actuación territorial.

e) Estatuto Personal y Profesional

Otro aspecto con interés, ha sido el tratamiento dado en esta normativa al Estatuto personal y profesional de los miembros de las Policías Locales. Así, en relación al acceso a la función policial se hará por oposición o concurso oposición y para ello se requiere básicamente:

- Tener la nacionalidad española y la titulación exigida
- Mayor de edad y superar el límite.
- Poseer las condiciones sicofísicas necesarias
- No hallarse inhabilitado
- Haber cumplido el servicio militar o estar exento.

⁷⁰⁷ Art 23 de la Ley 16/91

⁷⁰⁸ Recurso de Inconstitucionalidad 85/93 de 8 de Marzo.

- Tener el permiso de conducir requerido.

En Cataluña se exigen fundamentalmente los mismos requisitos recalcando que para el acceso a la categoría de agente se hará mediante convocatoria libre. Para los empleos de cabo, sargento y subinspector será entre los miembros del cuerpo y para los restantes se hará por concurso oposición libre, con reserva del 50% para la promoción interna y deberán haber superado el curso específico de ascenso en la escuela de Policía de Cataluña.⁷⁰⁹

En la Ley del País Vasco el tratamiento es bastante más amplio, sobre todo, teniendo presente, que es una norma que pretende dar las bases estatutarias también para la Policía Autónoma. Sin embargo, el sistema de ingreso es semejante para la categoría básica, el cual se hará mediante oposición o concurso oposición libre, en las categorías de Agente Primero, Suboficial y Oficial que será mediante promoción interna. En la de subcomisario mediante promoción interna y libre al 50% y en las de Comisario. En las de Intendente y Superintendente sólo por promoción interna.

Las categorías o empleos son:

	NAVARRA	CATALUÑA	PAÍS VASCO
GRUPO A	Oficial	Superintendente	Comisario
		Intendente Mayor	Subcomisario
		Intendente	

⁷⁰⁹ Art 29 y ss de la Ley 16/91 de 10 de Julio

GRUPO B		Inspector	
GRUPO C	Sargento	Subinspector Sargento	Oficial Suboficial
GRUPO D	Cabo Policía	Cabo Agente	Agente Primero Agente

En relación con el funcionario que ostentará la jefatura del Cuerpo se presentan distintos planteamientos, así en la ley de Navarra⁷¹⁰ se da una absoluta libertad para decidir el nombramiento del mismo, disponiendo que el mando operativo de los Cuerpos de Policía Local será ejercido por un Jefe que será nombrado por el Presidente de la Corporación, quien podrá removerlo libremente de dichas funciones. El nombramiento podrá caer en algún miembro del cuerpo que ostente la superior graduación o por libre designación entre titulados superiores o medios con acreditada experiencia en funciones de mando. El cargo de Jefe del Cuerpo en la ley de Navarra tiene una peculiaridad, que es la de no tener la condición de funcionario⁷¹¹ frente al resto del colectivo de los miembros de los Cuerpos de Policía Local que sí se les considera miembros de la Función Pública

⁷¹⁰ Art. 15

⁷¹¹ Art. 26 de la ley Foral 1/87.

respectiva.⁷¹²

Por el contrario, en la ley Catalana, la discrecionalidad del Presidente de la Corporación no es tanta, en relación con el nombramiento del Jefe del Cuerpo, indicando que será aquella persona que ejerce el mando inmediato del mismo. Será el de mayor graduación y en caso de igualdad, corresponde al Alcalde realizar el nombramiento, de acuerdo con los principios de objetividad, mérito, capacidad e igualdad de oportunidades.⁷¹³

En la normativa del País Vasco, no se ha dado un tratamiento específico a la figura del Cuerpo, lo que obliga a remitirnos a la legislación de la función pública en general, por lo cual creo debe entenderse que será el de mayor categoría o empleo pues de lo contrario se estaría violando el principio de jerarquía que ha de presidir, la relación de los funcionarios dentro de la Administración e igualmente se deberá cubrir mediante un sistema donde quede salvada el principio de objetividad, igualdad, capacidad y mérito que son igualmente principios establecidos por la propia Constitución y que regirán el acceso y promoción para cubrir los puestos de trabajo dentro la propia función pública.

⁷¹² Este hecho generó en su momento mucha discusión, dando lugar a sospechar que con ello se pretendía politizar el desarrollo de la función policial en estos cuerpos. No obstante hubo algunos autores como VIZCAÍNO VILLA, Pedro que en su Estudio comparativo de las leyes de Coordinación(pendiente de publicación pág. 17) manifestaba la teoría contraria pues, según él, esto delimitaría clara y nítidamente quiénes eran los componentes con naturaleza política y quiénes eran simplemente técnicos. Parece ser que el tiempo ha dado en parte la razón a este autor y son muchos los que se inclinan por ser ésta una solución exportable a otras Comunidades Autónomas.

⁷¹³ Art 26 de la Ley Catalana 16/91.

f) Régimen Disciplinario:

En relación con el régimen disciplinario, se emplea el mismo tratamiento ya previsto en la LOFCS⁷¹⁴ dividiendo las faltas en Muy Graves, Graves y leves las cuales pueden ser castigadas:

- Leves:

Apercibimiento

Suspensión de empleo y sueldo de uno a cuatro días

- Graves:

Suspensión de empleo y sueldo de cinco a treinta días

Suspensión de funciones hasta un año

-Muy Graves:

Suspensión de funciones de uno a cinco años

Separación del servicio.

Son muy graves las ya contempladas en la LOFCS y además la utilización del uniforme en actos de naturaleza política o sindical o todo lo que suponga y cause grave perturbación al servicio.⁷¹⁵

⁷¹⁴ Por voluntad expresa del ART 127. 3 y la Disposición Adicional Octava de la Ley 30/92. Las disposiciones de esta Ley no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio. Para ellos se será de aplicación el R. D. 33/1986 de 10 de Enero. Por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios.

⁷¹⁵ Art 54 de la Ley Foral 1/87

Son muy graves:

- El abandono del servicio
- La manifiesta insubordinación
- El ejercicio de actividades incompatibles

Las graves que no aparecen en la LOFCS y que en la misma se remiten a desarrollo reglamentario, se enuncian en esta Ley un número importante de ellas y están la mayoría de los casos relacionadas con el incumplimiento correcto de su trabajo⁷¹⁶

-
- La falta de respeto a la Constitución y las Leyes
 - La falta de rendimiento
 - la discriminación o actuación contra los legítimos derechos.
 - La violación de la neutralidad política
 - la violación de secreto profesional
 - Las conductas constitutivas de delito doloso
 - La utilización del uniforme en actos de carácter político o sindical.
 - La utilización del arma fuera de actos de servicio o con infracción de normas.
 - La práctica colaboración manifiesta con los demás CC.FF.SS
 - Embriagarse o consumir drogas
 - El Abuso de autoridad de los superiores jerárquicos
 - En general cualquier actuación que suponga perturbación al eficaz funcionamiento del servicio.

⁷¹⁶ Art 53 de la Ley Foral Son faltas graves:

- La comisión de más de doce faltas de puntualidad dentro del mismo mes, sin causa justificada.
- La falta de asistencia al trabajo sin causa justificada.
- la falta de respeto autoridades, superiores e inferiores o administrados.
- Causar por negligencia graves daños al material
- Incumplimiento de órdenes recibidas
- Incumplimiento del deber de residencia
- Intervenir en el procedimiento cuando causa de abstención
- Originar o tomar parte en altercados durante el servicio.
- Incumplimiento del secreto profesional
- Reiteración de faltas leves
- Declaraciones críticas contra decisiones de los superiores.
- Actuar con abuso de atribuciones
- No prestar auxilio estando obligado
- Pedir o aceptar gratificaciones por servicios prestados
- Emitir informes falsos o tendenciosos
- Omisión de dar cuenta a la superioridad de asuntos que deba conocer.
- Utilización de armas reglamentarias fuera de actos de servicio cuando no produjeran daños materiales o personales.
- Incumplimiento de los deberes que perturben el buen funcionamiento del servicio.

Las faltas leves tampoco enunciadas en la LOFCS son pequeñas infracciones que pueden alterar levemente tanto la seguridad como la imagen de la función policial.⁷¹⁷

Las infracciones graves y muy graves será competente para sancionarlas el Presidente de la Corporación y las leves también el Jefe de la Policía en el caso de la ley Navarra. En la ley de Policía de Cataluña, la gama de infracciones es más amplia, igualmente ocurre con la posibilidad de sanción, contemplando como tal el traslado y la amonestación como faltas graves o leves.

La imposición de sanciones corresponde al Alcalde en el caso de la ley de Cataluña salvo la de separación del Servicio que corresponde al Pleno. La ley de Policía del País Vasco en relación con los expedientes a funcionarios de la Policía local remite a lo establecido en este tema por la legislación del régimen local.⁷¹⁸

Como la potestad sancionadora no es delegable y de acuerdo con el art 127 2 de la Ley 30/92 corresponde a los órganos administrativos, que la tengan expresamente atribuida, no estando permitido la posibilidad de delegar en otra autoridad. Este hecho complica la posibilidad de delegación en esta materia e impide lo que en Administraciones tan simples y sometidas a las presiones directas

⁷¹⁷ De acuerdo con el art 52 son faltas leves:

- La comisión de más de cuatro faltas de puntualidad
- La incorrección leve con subordinados, superiores o administrados
- El descuido en la conservación de los medios materiales
- No cumplir el conducto reglamentario
- El consumo de bebidas alcohólicas durante el servicio
- Infracción de normas de uniformidad y salud
- Uso indebido del uniforme en actos extraños al servicio
- Infracción de los deberes profesionales, que no sea por negligencia grave

⁷¹⁸ Art. 96. 2 de la Ley del P.V 4/92.

de los vecinos podría ser una solución.

Por último, en relación con las disposiciones de ámbito general, la mayoría de los conceptos aparecen en las tres Comunidades, así nos encontramos con que se produce unidad exigiendo mínima población para la creación de estos cuerpos, se deja abierta la posibilidad de existencia de auxiliares o vigilantes para aquellos municipios que no cubran mínimos requeridos. Igualmente se produce en relación con los criterios básicos de actuación, de acuerdo con la LOFCS, la cual será, como para todos los funcionarios de Policía local, siempre de uniforme, salvo autorización que en el caso de Navarra lo hará el Alcalde,⁷¹⁹ sin decir nada de la autorización que la LOFCS atribuye a los Gobernadores Civiles, (Subdelegados del Gobierno) obligatoria para estos casos.

En la normativa catalana es más ambigua y dice que la autorización para ir de paisano lo dará el Alcalde pero en los términos fijados en la legislación vigente⁷²⁰ lo que debe entenderse que cumpliendo el requisito exigido por la LOFCS en su art.52 3⁷²¹ deberá autorizarlo el Delegado del Gobierno.

⁷¹⁹ Ley Foral 1/87 art. 17. 2.

⁷²⁰ Art 9.2 de la ley 16/91 de Cataluña.

⁷²¹ Art. que hace referencia al art 41.3 de la misma ley pero sustituyendo a la Junta de Seguridad por el Delegado o Subdelegado del Gobierno respectivo.

2.- NORMATIVA DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS SIN CUERPO DE POLICÍA

PROPIO.⁷²²

⁷²² La normativa dictada por estas Comunidades es la siguiente:

Andalucía:

- Decreto 213/87 de 2 de Septiembre. Creación de la escuela de Seguridad Pública
- Ley 1/98 de 8 de Mayo. Ley de Coordinación de las Policías Locales
- Orden de 27 de Diciembre de 1989. Por la que se regulan los baremos regualdores de las remuneraciones de la Escuela de Seg. Pública.

- Orden de 20 de Junio de 1990. Reglamento de la Escuela de Seguridad Publica
- Decreto 197/91 de 29 de Octubre: se regulan los grupos y escalas de la Policía Local.
- Decreto 198/91 de 29 de Octubre. Sobre integración de auxiliares en la Policía.
- Decreto 199/91 de 29 de Octubre. Se regula uniformidad de la P.L.
- Orden 10 de Diciembre de 1991. Se regula dise½o Medalla al mérito policial
- Decreto 196/92 de 24 de Noviembre. Sobre Selección, Formación, Promoción y

Movilidad.

- Orden de 29 de Enero de 1993. Se establecen las pruebas de acceso a las distintas categorías de los Cuerpos de Policía.
- Orden 9 de Diciembre de 1993. Se aprueba la escuela de Policía del Ayuntamiento de Granada.
- Decreto 86/ 94 de 19 de Abril. Se modifica parcialmente el Decreto 196/92 sobre selección, formación y movilidad.

Aragón:

- Ley 7/87 de 15 de Abril. Ley de Coordinación de las Policías Locales.
- Decreto 215/91 de 17 de Diciembre. Se crea Registro de la Policías Locales.
- Decreto 222/91 de 17 de Diciembre. Reglamento Marco.
- Decreto 12/92 de 18 de Febrero. Se modifica el Reglamento Marco.
- Decreto 103/92 de 26 de Mayo. Se crea la escuela de Aragón.
- Decreto 121/92 de 7 de Julio. Se regula la uniformidad

Asturias:

- Ley 6/98 de 30 de Diciembre. De coordinación de las Policías Locales.
- Decreto 84/90 de 26 de Diciembre. Se aprueba el Reglamento de la Comisión de Coordinación.

Baleares:

- Ley 10/88 de 26 de Octubre. Ley de Coordinación de las Policías Locales.
- Decreto 89/86 de 9 de Octubre. Se aprueban las bases para el ingreso de Policía y Auxiliares.
- Decreto 31/87 de 21 de Mayo. Se modifican las bases para el ingreso de Policía y Auxi.
- Decreto 70/89 de 6 de Julio. Normas Marco para los Reglamentos de Policía.

-
- Decreto 71/89 de 6 de Julio. Sobre Uniformidad y equipo de la P.L.
 - Decreto 72/89 de 6 de Julio . Bases para el ingreso en la P.L. de Baleares
 - Decreto 9/91 de 7 de Febrero. Modificación de Normas Marco.
 - Decreto 3/93 de 28 de Enero. Modificación Bases para el ingreso.
 - Decreto 6/93 de 28 de Enero. Modificación Normas Marco.
 - Decreto 7/93 de 28 de Enero. Se regual Uniformidad.
 - Decreto 130/93 de 16 de Diciembre. Normas para equipos de autodefensa y armamento.
 - Decreto 131/93 de 16 de Diciembre. Modificación de Normas Marco de los Reglamentos
 - Decreto 132/93 de 16 de Diciembre. Se modifica bases y normas para el acceso.
 - Orden de 30 de Marzo de 1994. Se regula la uniformidad.
 - Ley 4/97 de 13 de Mayo. Se regula la segunda actividad de los polcías locales

Canarias:

- Decreto 20/85 de 18 de Enero. Por el que se crea Comisión Reg. de Coordinación.
- Ley 6/97 de 4 de Julio. Ley de Coordinación de las Policías Locales.

Cantabria:

- Ley 7/94 de 19 de Mayo. De Coordinación de las Policías Locales.
- Decreto 9/1995 de 16 de Marzo. Creación Escuela Regional de Policía.
- Decreto 99/87 de 4 de Septiembre. Se aprueban las Normas Marco.
-

Castilla la Mancha:

- Ley 2/87 de 7 de Abril. Coordinación de las Policías Locales
- Decreto 18/88 de 23 de Febrero. Regulación convocatoria para ingreso en los Cuerpos de Policía Local.
- Decreto 75/88 de 31 de Mayo. Sobre Uniformidad
- Decreto 1/90 de 9 de Enero Se establecen estructuras y criterios de selección de los Cuerpos de Policía Local.
- Ley 2/90 de 18 de Mayo. Integración de Auxiliares en los Cuerpos de Policía Local.

Castilla León:

- Ley 12/90 de 28 de Noviembre. Coorddinación de las Policías Locales.
- Decreto 293/91 de 17 de Octubre. Normas Marco
- Decreto 196/92 de 26 de Noviembre. Sobre tarjeta y símbolos de la uniformidad.
- Decreto 197/92 de 26 de Noviembre. Creación del Registro Regional de Policías.
- Decreto 37/94 de 17 de Febrero. Integración de Auxiliares en la Policía Local.
- Decreto 55/97 de 13 de Marzo. Se aprueban las Normas Marco de los Reglamentos.

Extremadura:

- Ley 1/90 de 26 de Abril. De Coordinación de las Policías Locales.
- Decreto 26/91 de 20 de Marzo. Criterios Integración de Auxiliares en Policía Local

-
- Orden 15 de Mayo de 1991. Reglamento de la Comisión de Coordinación.
 - Decreto de 1 de Septiembre de 1992. Se fijan criterios de selección a que deben atenerse las bases de las convocatorias y estructuras de los Cuerpos de Policía Local.
 - Decreto 271/97 de 4 de Marzo. Reglamento de Uniformidad y Acreditaciones
 - Orden de 20 de Febrero de 1997. Reglamento de Régimen Interior de la Academia.

Galicia:

- Ley 3/92 de 23 de Marzo. De Coordinación de la Policía Local.
- Ley 4/92 de 9 de Abril. Creación Academia Gallega de Seguridad.
- Decreto 160/92 de 18 de Junio. Desarrollo del art.9 de la Ley de Coordinación.
- Decreto 75/94 de 25 de Marzo. Registro de Policías Locales.
- Decreto 121/95 de 20 de Abril. Criterios selección, formación, promoción y movilidad.

Madrid:

- Ley 4/92 de 8 de Julio. Coordinación de las Policías Locales.
- Decreto 52/93 de 29 de Abril. Funciones de la Academia Regional de Estudios de Seguridad.
- Decreto 11/93 de 28 de Octubre. Reglamento Marco.
- Orden 1334/94 de 22 de Septiembre. Régimen Interior de la Academia de Estudios de Seg.

Murcia:

- Ley 5/88 de 11 de Julio. Coordinación de Policía Local
- Decreto 82/90 de 16 de Octubre. Sobre bases de Ingreso y ascensos.
- Decreto 8/91 de 24 de Enero. Sobre uniformidad de las Policías Locales.
- Ley 4/98 de 22 de Julio. De Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia.

Rioja:

- Ley 1/91 de 1 de Marzo. De Coordinación de las Policías Locales
- Decreto 24/93 de 13 de Mayo. Regulación de Uniformidad.
- Decreto 25/93 de 13 de Mayo. Creando Registro de Policías Locales.

Valencia:

- Ley 2/90 de 4 de Abril. De Coordinación de las Policías Locales.
- Resolución de 20 de Enero de 1991. Representantes en la Comisión de Coordinación
- Decreto 152/91 de 29 de Agosto. Regulando normas de acceso, promoción y movilidad.
- Decreto 153/91 de 29 de Agosto. Homogeneizando Uniformidad
- Orden de 9 de Septiembre de 1991. Se Desarrolla el Decreto 152/91. Sobre acceso, promoción y movilidad.
- Orden 18 de Septiembre de 1991. Se Desarrolla Decreto 153/91. Sobre Uniformidad.
- Decreto 11/92 de 16 de Enero. Sobre criterios de acceso en todas la categorías

A.- Aspectos Regulados:

La Comunidades Autónomas que no contemplan la posibilidad de crear Cuerpo Policial propio en sus Estatutos , así como los que contemplan, la creación de Cuerpo policial, su interés por la seguridad ha sido, en la mayoría de los casos poco importante.

a) Características Generales

La mayoría de las Comunidades Autónoma han asumido, eso si, con distinto

-
- Orden de 16 de Enero por el que se desarrolla el anterior Decreto 11/92. Escala Superior
 - Orden de 16 de Enero por el que se desarrolla el anterior Decreto 11/92. Escala Técnica
 - Orden de 16 de Enero por el que se desarrolla el anterior Decreto 11/92. Escala Ejecutiva
 - Orden de 20 de Enero. Regulando funcionamiento Gabinete Técnico de Coordinación
 - Decreto 35/92 de 2 de Marzo modificando el 152/91 sobre selección, promoción y movilidad.
 - Decreto 254/93 de 30 de Diciembre. Se crea base de datos para el profesorado colaborador
 - Decreto 255/93 de 30 de Diciembre. Homologación cursos de Formación.
 - Orden de 5 de Diciembre de 1994. Sobre acceso de Auxiliares a La Policía Local.
 - Orden de 5 de Diciembre de 1994. Criterios mínimos para las pruebas físicas y psicotécnicas.
 - Orden de 5 de Diciembre de 1994. Baremo para el concurso de méritos para cubrir vacantes.
 - Decreto 260/94 de 20 de Diciembre. Dispensa de un grado en la titulación.
 - Decreto 18/95 de 24 de Enero. Se regala equipo de autodefensa y armamento.
 - Resolución de 24 de Marzo de 1995. Sobre cursos de formación impartidos por el Instituto Valenciano de Seguridad.
 - Decreto 25/98 de 10 de Marzo. Normas Marco.

interés, la competencia de coordinación de las Policías Locales. Hasta tal punto ha sido su escaso interés que la Comunidad Canaria, hasta la Ley 6/97 de 4 de Julio no ha desarrollado su correspondiente Ley de Coordinación.

No obstante las disposiciones emanadas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de sus Órganos de Gobierno han sido de muy variable contenido, tanto en la cantidad de normas, como en el interés manifestado por las Policías Locales. Mientras ha habido Comunidades Autónomas como la de Baleares o Valencia que han desarrollado más de quince disposiciones de distinto rango, tanto Leyes como Decretos u Ordenes, otras como Cantabria y Asturias han dado alrededor de dos prácticamente, la Ley de Coordinación y otra de escasa entidad.

b) La Coordinación

De todas las normas dictadas, por las Comunidades Autónomas, ha sido la de Coordinación la más frecuente, a pesar de ello, han tenido desigual preocupación en su desarrollo, mientras que algunas como las de Asturias o Aragón, su contenido no llega a diez artículos, la mayoría están alrededor de los 30 , excepto las de Madrid y Andalucía que se aproximan a los cincuenta.

Sin embargo, lo que sí se pone de manifiesto, en lo publicado hasta el momento es que la mayoría de las Comunidades Autónomas tienen escasa inquietud por el tema de la seguridad y en algún caso parece que lo regulado en esta materia responde más a cumplir un trámite que a dar respuesta a las expectativas que las Policías Locales puedan tener de su respectiva Comunidad

Autónoma.

También es cierto que las sentencias del Tribunal Constitucional en esta materia, cerrando el marco de actuación e interpretando de forma restrictiva la Constitución y Ley de CFS, no ha hecho sino potenciar este claro desinterés.

Los temas regulados han sido dispares, y como he expuesto anteriormente se han materializado fundamentalmente en las Leyes de Coordinación, las cuales han servido para fijar los criterios generales para éste objetivo, siendo en algunos casos tan minuciosas que han llegado a establecer el nombre con el que se han de denominar las dependencias de la Policía Local, como ocurre en la Ley de Andalucía que las llama "Jefaturas de la P.L.". En otros casos la regulación es tan ambigua, como las de Aragón o Asturias donde además de ser tan breves, ocho y seis artículos respectivamente, no indican ni siquiera cuales serán las competencias de las Policías Locales de la Comunidad. Bien es cierto que en ambos casos se habilita a los Órganos de Gobierno para que mediante Decreto se dicten Normas Marco, que en el caso de Aragón, se ha hecho amplia y efectivamente, no así en Asturias, que se ha limitado a desarrollar, simplemente mediante Decreto, la Comisión de Coordinación.

Los temas tratados en este tipo de disposiciones, son de manera general, encaminados a unificar criterios de actuación de las PP.LL. y en la mayoría de los casos, se distinguen por determinar aspectos a los que se acogerá la coordinación, además de la creación de un Órgano para la supervisión de esta competencia.

Las funciones de coordinación se han basado en lo dispuesto en el art 39. de la LOFCS y han dispuesto como básicas de la misma, en líneas generales:

- Establecimiento de normas marco para los Reglamentos
- Homogeneización de medios técnicos
- Fijar criterios de selección, formación, promoción y movilidad.
- Coordinar la formación profesional de la P.L.
- Coordinar actuaciones conjuntas de diversos cuerpos de P.L.

Igualmente algunas Comunidades se atrevieron a regular las *Mancomunidades* o las actuaciones fuera del término municipal pero el resultado de este ambicioso proyecto fue declarado inconstitucional. Aspecto que comentaré extensamente a propósito de la inconstitucionalidad de algunos artículos de determinadas Leyes de Coordinación.

Con las Normas Marco se intentan también evitar situaciones dispares y que los Cuerpos de Policía Local se aislen más entre sí, potenciando una de las facetas de la Coordinación, como es el trabajo organizado, para conseguir resultados lo más eficaces posibles. Con ellas se pretende dotar a estos cuerpos de un elemento más de coordinación.

Otro elemento de coordinación importante para fomentar la coordinación y que ha sido creado por bastantes Comunidades Autónomas ha sido el Registro Regional de Policía Local. Con carácter general su objetivo es fundamentalmente estadístico y contienen los datos de los miembros que componen cada cuerpo, tales como fecha de toma de posesión, ceses, reingresos, ascensos y, a petición del interesado, se podrán inscribir las menciones honoríficas y los diplomas, así como

los datos que tengan relevancia administrativa.⁷²³

c) El Acceso a la Función Pública Policial:

Otro aspecto, tratado también en esta normativa, es la designación de la figura del Jefe del Cuerpo, tema en el que coinciden en la mayoría de ellas, contemplando que será el de mayor categoría y en caso de que haya más de uno de la misma se hará por designación del Alcalde. Pero no todas las Comunidades se ocupan en su normativa del sistema de selección del Jefe Inmediato del Cuerpo. En alguna disposición se concreta que se hará siguiendo los criterios de igualdad, capacidad y mérito. A pesar de ello hay leyes como la de Galicia, donde en una *Disposición Transitoria* se contempla que el nombramiento del Jefe del Cuerpo de Policía local será realizado por el Alcalde respectivo, por libre designación, entre funcionarios del cuerpo correspondiente, atendiendo a los principios de mérito y

⁷²³ Han creado este Registro entre otras Comunidades las de Aragón (Decreto 215/91 de 17 de Diciembre), Galicia (Decreto 75/94) Castilla León (Decreto 197/92), Rioja (Decreto 25/93). Esta inscripción encuentra cierta semejanza con lo previsto por gran número de Comunidades para las Entidades Locales y que muchas han recogido. Así Castilla la Mancha mediante Ley 3/91 de 14 de Marzo, Ley 7/93 de 27 de Julio de Baleares, Ley Foral 3/95 de 30 de Marzo etc.

Cito el art 5 del Decreto del Gobierno Aragonés en relación con el contenido de estos Registros que a modo de ejemplo contempla:

“Deberán anotarse preceptivamente en el Registro de Policías Locales de Aragón los actos y resoluciones siguientes:

- a) Tomas de posesión del primer puesto de trabajo y los sucesivos
- b) Ceses en los puestos de trabajo
- c) Cambios de situación administrativa
- d) Reingresos
- e) Jubilaciones
- f) Pérdida de la condición de funcionario

A solicitud de parte interesada, podrán inscribirse aquellas resoluciones o acuerdos que puedan tener relevancia en la vida administrativa de las personas inscritas.

capacidad.

El acceso a la función de policía también se contempla y como norma general se hará desde el grado de Policía o Agente, por el sistema de oposición libre debiendo reunir como requisitos:

- Tener más de 18 años, en la de Madrid 21 y el servicio militar cumplido, aspecto solamente tratado en esta Comunidad.⁷²⁴

- Estar dispuesto a portar armas como lo hacen en Baleares, Castilla la Mancha y Extremadura entre otras.

- Estar en posesión del permiso de conducir como mínimo de la clase B-1 (actualmente B)

Para el acceso a cualquier otra categoría debe hacerse generalmente desde la inferior y sólo en las de la escala de mando, es decir para las categorías del Nivel A, es posible el acceso libre desde fuera de los Cuerpos.

d) La movilidad

Las normas de movilidad y de ascenso han sido tratadas también de manera bastante uniforme, se exige de manera general haber estado en el grado inferior dos años de antigüedad y superar un concurso oposición, además de un curso en las respectivas Academias de Formación.

⁷²⁴ De acuerdo con una sugerencia del Defensor del Pueblo se va a proceder a eliminar el límite tan alto de edad y la exigencia del servicio militar cumplido en la futura modificación de la Ley de Coordinación.

En relación con la movilidad, la tónica general ha sido el dificultarla, posiblemente por las presiones de los cuerpos mayores sobre los más pequeños, cortando una posibilidad de promoción para los que tengan más interés. La posibilidad de que se presenten a cualquier convocatoria los miembros de los cuerpos de la Comunidad que reúnan los requisitos, no se ha planteado en ninguna normativa sólo en algún caso como es el de Madrid donde se ha abierto la posibilidad de que los distintos Reglamentos contemplen hasta el 20 % para otros cuerpos en régimen de movilidad ascendente.⁷²⁵ De forma parecida se ha tratado en la normativa de la Comunidad valenciana.

En relación con la movilidad, en la Comunidad Valenciana se establece que se reservará al menos el 50 % para la promoción interna. Contempla también la Ley de esta Comunidad cierta forma de movilidad entre los cuerpos. " Los miembros de los Cuerpos de Policía Local podrán ocupar, con carácter voluntario, plazas vacantes en otros Cuerpos de Policías Locales de la Comunidad en la forma que reglamentariamente se determine" ... " Se reservará un porcentaje para movilidad de las plazas convocadas durante el año, teniendo el funcionario que reunir los mismos requisitos exigidos para la promoción interna."⁷²⁶

⁷²⁵ VIZCAÍNO VILLA, P. O. Cit pág. 47 A La movilidad ha sido y creo sigue siendo una de las grandes aspiraciones de las Policías Locales. Sin embargo no se ha producido. Con la movilidad se van a producir unos cambios importantes en las plantillas," " Si bien es cierto que en muchas leyes se contempla el término movilidad, en la mayoría de los casos se circunscribe a su ámbito, teniendo un carácter eminentemente restringido."

⁷²⁶ Art 24 de la Ley 2/90 de 4 de Abril de la Generalidad Valenciana. Diario Oficial de la G. V. de 24 de Abril de 1990 y B.O.E de 28 de Marzo de 1990.

e) La Formación

La formación, es evidente, que ha sido la competencia que mejor se ha asumido por las CC. AA, creando, en la mayoría de los casos, centros de formación nuevos o dotando de medios y potenciando los ya existentes. Sin embargo, en todos los casos, se echa de menos la necesidad de crear unos centros donde se forme y se de vida al futuro profesional de seguridad.

Si bien es cierto que los niveles de formación se han incrementado notablemente es importante que ésta no sea sólo la adquisición de conocimientos, sino fruto de unos planteamientos serios profesionales.

Prácticamente todas las Comunidades tienen sus respectivos centros de formación, en los que se imparten los obligados cursos de ingreso y ascenso pero ninguna ha establecido unas pautas claras para la carrera profesional.

f) La uniformidad:

La uniformidad es uno de los aspectos de coordinación que se encuentran enunciados en el art 39 de la LOCFS y también ha sufrido desigual trato, mientras que en leyes como las de Madrid, Cantabria o Asturias, prácticamente ni se mencionen, en algunos casos como en Castilla la Mancha se ha desarrollado de forma muy amplia, incluyendo detalles como " la sarga que será 3e 1B 2." y "el Hilo 27/2c Tex. por urdimbre y trama. Densidad 26 hilos y 21 pasadas por cm/2 " ⁷²⁷ No por evidente debe de olvidarse como elemento coincidente de todas las

⁷²⁷ Decreto 75/88 de 31 de Mayo. Diario Oficial de Castilla la Mancha. 7 y 21 de Julio de 1988.

Comunidades el color azul del uniforme.

En relación con el uso de uniforme para la prestación de este servicio la normativa ha sido bastante homogénea, dejando claro que el uniforme es obligatorio con carácter general, excepto la dispensa de acuerdo con la LOFCS, por parte del Delegado del Gobierno. Será necesario para su identificación el carnet profesional y la placa, cuya composición se detalla en la normativa de muchas Comunidades.

En un principio las disposiciones relacionadas con la uniformidad dieron lugar a separación y diversidad entre las respectivas comunidades, sin embargo cada vez más se aprecia un acercamiento en base a aceptar los aciertos que van teniendo las respectivas comunidades.

g) Régimen Disciplinario

El régimen disciplinario, en unos casos ha sido desarrollado mediante la Ley de Coordinación, en otros se ha hecho en los respectivos reglamentos marcos, y en ambos se han desarrollado lo dispuesto en la LOFCS, incluyendo elenco de faltas leves y graves entre las que se llama la atención que la de Aragón y Baleares haya contemplado como falta el no realizar el correspondiente saludo. Objeto de permanente polémica entre los miembros de estos cuerpos.

Especialmente bien desarrollado está el de Baleares que si bien en lo básico se ajusta a la Ley 2/86, se puede decir de él que está muy correctamente desarrollado. En él aparece una peculiaridad, que es la de creación de un

procedimiento específico para la sanción de faltas leves.⁷²⁸

Entre las faltas graves que han aportado las CC. AA. se mencionan:

- La omisión de dar cuenta a sus superiores de todo lo que requiera su conocimiento.
- La emisión de informes con inexactitudes que desnaturalicen la verdad.
- La obtención de permutas de turno o destino falseando las condiciones para su concesión.
- Promover o asistir a encierros en lugares policiales.

Entre las faltas leves:

- El retraso o negligencia en el cumplimiento de sus funciones, o falta de interés en la instrucción o la preparación personal para desempeñarlas
- Cualquier juego que se desarrolle en las dependencias policiales, que

⁷²⁸ Art 82 del Decreto 70/89 de 6 de Julio Por el que se establecen las normas a las que han de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales (Boletín O. De la Comunidad Autónoma de Baleares de 22 de Julio de 1989.

“Uno. Cuando el jefe de un Cuerpo de Policía Local tenga conocimiento de la posible existencia de una conducta que pueda calificarse como falta leve, acordará la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos

Dos. Si de la misma se desprende posible responsabilidad disciplinaria, trasladará el correspondiente informe con el resultado de la información efectuada al Alcalde.

Tres. Si el Alcalde ratifica la posible existencia de la falta leve, comunicará tal circunstancia al afectado, otorgándole un plazo de diez días para posibles alegaciones.

Cuatro. Vistas las alegaciones efectuadas o transcurrido el plazo, el Alcalde decidirá el sobreseimiento o la correspondiente sanción por falta leve, comunicándola al interesado con exposición de posibles recursos.

Cinco. En caso de que se presumiere la posibilidad de falta grave o muy grave se ordenará la incoación del correspondiente expediente.”

perjudique la prestación del servicio.

h) Las Normas Marco

La segunda disposición, por orden de importancia, dada por las Comunidades Autónomas en relación con las Policías Locales están las Normas Marco que han de servir para la posterior elaboración de Reglamentos por parte de los respectivos Ayuntamientos. Con esta normativa se pretende conseguir cierta uniformidad en las disposiciones municipales que se desarrollen en esta materia. Estas normas suelen ir relacionadas con las propias comisiones de coordinación que son las encargadas, en la mayoría de los casos, de supervisar, si efectivamente se ajustan las normas de los Ayuntamientos a las directrices generales.

En las Normas Marco se fija en cuanto a la creación de los Cuerpos de Policías Locales se exige la condición general de que los municipios tengan al menos 5.000 habitantes, sin embargo algunas Comunidades silencian este hecho, o la de Cataluña que incrementa el número mínimo de habitantes a 10.000.

En relación con el número que habrá de componerse cada plantilla no son uniformes los criterios, expuestos en las Normas Marco, mientras en algunas figuran condiciones mínimas para la existencia de un determinado grado en otras se deja bastante libertad. Tampoco se determina, de forma general, el número de miembros que deberán tener estos cuerpos por cada mil habitantes. En algún caso si se establece la composición mínima de policías y se exige que al mando de ellos esté

un cabo como mínimo.⁷²⁹

Si bien los Ayuntamientos lo incumplen sistemáticamente las directrices en cuanto al número de miembros de la plantilla, no cabe duda, que de esta forma las corporaciones tienen un importante referente para que estructuren numéricamente sus plantillas. No olvidemos, que el servicio policial requiere unos mínimos efectivos, para que se pueda dar un servicio correcto en materia de seguridad pública.

i) Los Auxiliares de Policía

La seguridad en las poblaciones pequeñas ha sido cubierta eficazmente, muchas veces por sucesores de los serenos y vigilantes que, cumpliendo un cometido a veces dispar, han recibido el nombre de auxiliares de la policía local.

De acuerdo con la Ley 2/86 la figura del Auxiliar sólo es posible en aquellos municipios donde no exista la Policía Municipal y sus miembros desarrollarán los cometidos de custodia y vigilancia⁷³⁰

La figura de los auxiliares ha tenido una evolución compleja y esta complejidad se ha incrementado especialmente en aquellos municipios que

⁷²⁹ El art 16.2 del Reglamento Marco de la Comunidad de Madrid establece criterios mínimos en orden a determinar las categorías y puestos de mando que integran las correspondientes plantillas:

- Por cada cuatro policías un cabo en plantillas de menos de 20 funcionarios
- Por cada seis policías un cabo en plantillas entre 20 y 100 funcionarios
- Por cada ocho policías un cabo en plantillas de más de 100 funcionarios
- Por cada tres cabos un sargento
- A partir de la categoría de suboficial, el número mínimo de plazas por categoría inmediatamente inferior será de dos.

⁷³⁰ Art. 51, 2 de la Ley 2/86 De Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

comenzaron con auxiliares y posteriormente se crea el Cuerpo de Policía Local y por determinadas razones no se integraron en él. La causa más frecuente de no incorporación ha sido la carencia de titulación adecuada para acceder al puesto de policía.⁷³¹

En la normativa Extremeña, que es una de las Comunidades Autónomas donde más extensamente se trata el tema, se contempla, en relación con los auxiliares, en primer lugar que la facultad de coordinación afecta también a los Auxiliares de la Policía Local, siempre que desempeñen las funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones. Igualmente contempla como en los Municipios donde no exista Cuerpo de Policía Local, las funciones de seguridad serán ejercidas por los auxiliares de la Policía Local, sin perjuicio de otras que puedan tener asignadas. Los miembros auxiliares de la P.L. también habrán de reunir el requisito de ser funcionarios, que alcanzarán mediante la superación del correspondiente proceso de selección y formación.⁷³²

El tema de los auxiliares también ha sido ampliamente tratado por la Comunidad de Castilla y León mediante un Decreto por el que se regula la integración de los Auxiliares de Policía en los Cuerpos de Policía Local⁷³³ Sin

⁷³¹ En algún caso concreto como ha sido el de la Comunidad de Madrid contempla en la Disposición Transitoria sexta, que por una sola vez y en el plazo de un año " podrá convocar una oposición restringida para el acceso a las plazas de la categoría de Policía del personal de la Corporación que "... ostente la categoría de agente auxiliar o funciones de custodia y vigilancia."

⁷³² Arts. 1 y 2 de la Ley 1/90 de 26 de Abril. Publicada en el Diario Oficial de Extremadura el 31 de mayo de 1990 (BOE 24 de Noviembre de 1990)

⁷³³ El Decreto 37/94 de 17 de febrero contempla la situación en la que se encuentran muchos auxiliares que haciendo que los propios policías, realizando en la práctica las mismas funciones, se encuentran por algún tipo de limitación la imposibilidad de acceder a los Cuerpos de Policía.

embargo, como los requisitos para el acceso son en algunos casos difíciles de superar, la situación no ha cambiado en absoluto. No olvidemos que la normativa de la mayoría de disposiciones exigen la titulación que muchos auxiliares no poseen, superar el curso de formación básica para el que muchas veces no tienen base suficiente y las pruebas de aptitud y conocimientos que se establezcan, que aunque sean elementales puede suponer un verdadero obstáculo a superar.

j) La Segunda Actividad

Debido a la peculiaridad de estos cuerpos y sus condiciones de trabajo, ha sido una aspiración lógica de sus miembros la posibilidad de jubilarse cuando las condiciones físicas le impidan desarrollar el trabajo con normalidad. Hecho ya contemplado anteriormente para algunos funcionarios del Estado. Sin embargo, dada la complejidad de la vida municipal y la situación económica de muchos municipios, ha hecho imposible poder llevar a efecto esta lógica aspiración. Para dar satisfacción parcial a las deficiencias físicas que con la edad van apareciendo, se fueron buscando puestos adecuados a estas posibles deficiencias y con ello se fue consiguiendo aportar una solución parcial al problema. Esto dió lugar a la aspiración por parte de los miembros de policía de la creación de la “segunda actividad.”

Para evitar discrecionalidades y forzar a que los ayuntamientos dieran una

“ Para superar este anacronismo se pretende establecer un sistema que permita a los Ayuntamientos integrar a los auxiliares en el Cuerpo de Policía Local”

“Para aquellos auxiliares que no superen los requisitos exigidos permanecerán desempeñando sus funciones con la consideración de situación a extinguir.”

solución más justa se establece en algunas leyes de coordinación la segunda actividad⁷³⁴

Como norma general se pretende que la prestación de esta segunda actividad se haga en el mismo cuerpo al que pertenezcan y si esto no fuera posible en otros trabajos de la propia Corporación. Este trabajo para que sea efectivo debe suponer para el que acceda a ello, la menor pérdida posible de ingresos. En la mayoría de los casos supone la pérdida de los complementos derivados del puesto de trabajo que se vinieren desempeñando.

En alguna de las leyes de coordinación se contempla la posibilidad de que se permanezca por parte del funcionario en situación de servicio activo, en expectativas de destino, hasta que se produzca la adscripción a un nuevo puesto de trabajo, por parte de la Corporación respectiva.

A la situación de segunda actividad se accederá por solicitud del interesado alegando los motivos que justifiquen su petición o bien tramitado de oficio por la Jefatura del Cuerpo acompañado del informe pericial oportuno.⁷³⁵

k) La Estructura Jerárquica de los Cuerpos de Policía Local

En relación con la estructura de los Cuerpos se dirigen en línea general bien

⁷³⁴ La Ley de Coordinación de la Comunidad de Madrid (4/92 de 8 de Julio) en su art. 39 contempla:

“Cuando un miembro de los cuerpos de policía local tenga disminuida su capacidad, por enfermedad o por razón de edad, para cumplir el servicio ordinario, pasará a la situación de segunda actividad que deberá hacerse con los siguientes criterios:

- Por razón de edad en ningún caso inferior a los cincuenta y cinco años.
- Por enfermedad que deberá serlo mediante dictamen de Tribunal médico”

⁷³⁵ Art 71 y ss del Decreto 293/91 de 17 de Octubre.

por el mantenimiento de los grados y categorías como en el caso de Madrid ,
Castilla La Mancha o Galicia.

Otros, han preferido cambiar los nombres evitando la terminología de los
Cuerpos del Estado o las referencias a las categorías del Ejército, con los que hay
una obsesiva voluntad de no parecerse. En este grupo tenemos a Extremadura,
Castilla León, Aragón, los cuales han optado por los siguientes grados y niveles.

En estos momentos hay una corriente que pretende modificar los gupos al
que están adscritos cada categoría dando el mismo tratamiento que han dado a sus
funcionarios los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

	Madrid Castilla - Mancha Galicia	Extremadura Castilla León Aragón	Murcia Valencia (*)
GRUPO A	Inspector Subinspector Oficial	Superintendente Intendente Mayor Intendente	Superintendente Intendente Mayor Intendente
GRUPO B	Suboficial	Inspector	Subinspector Inspector
GRUPO C	Sargento	Subinspector	Oficial Policía
GRUPO D	Cabo Policía	Oficial Policía	
(*) Pendiente de inmediata Aprobación			

Mediante la nueva Ley de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Murcia⁷³⁶ se produce una de los cambios más esperados por los miembros de los Cuerpo de Policía Local, siendo la primera Comunidad que reclasifica a todos los efectos la categoría de Policía Local al Grupo C, exigiendo la titulación de BUP o equivalente para el ingreso en la Escala. La Comunidad de Valencia ha llegado a un un acuerdo entre todos los interesados y está pendiente de publicación un acuerdo semejante. Este novedad legislativa supone uno de los cambios más importante que se han producido para la modernización de las Policías Locales. La exigencia de este requisito de titulación posibilitará incrementar de manera muy importante el nivel de los Cursos de Formación Básica para los nuevos policías, así como los de ascenso a categorías superiores, y en consecuencia, permitirá mejorar sustancialmente el nivel profesional del colectivo.

En cuanto a la estructura de los Cuerpos policiales la citada ley de Coordinación de las Policías Locales de Murcia, supone otra innovación importante, al exigir que todos los cuerpos contarán como mínimo con ocho componenetes entre los que deberá haber al menos un cabo y un sargento, lo que también supondrá una mejora sustancial en la calidad del servicio.

La identificación de los distintos cargos se hace mediante elementos identificativos, insignias o emblemas diversos. Mientras que en Madrid han

⁷³⁶ Comunidad de Murcia Ley 4/98 de 1 de Julio

continuado con los mismos que se venían utilizando hasta ahora -la serreta- en otras Comunidades como las de Aragón, se han introducido las barras o ramas de roble, en Baleares o Castilla han sido las palmas o galones. Como norma general ha sido preocupación importante evitar utilizar los distintivos del cargo de tal forma que no se asocien a los del ejército ni tampoco a los demás Cuerpos de Seguridad del Estado.

Como hemos podido observar las transformaciones introducidas en la Policía Local mediante las normas de las Comunidades Autónomas ha sido más bien escasa, con el agravante de que, en algún caso y basados en la autonomía local, se ha procedido a no cumplir las disposiciones existentes. Esto pone de manifiesto una vez más la complejidad de estos cuerpos y la dificultad para que cualquier reforma salga adelante.

Es fundamental que por parte de las Comunidades Autónomas se tomen en serio la obligación de coordinar, con el obligado “plus” de autoridad para dar satisfacción a unos Cuerpos cada día más preparados. La Coordinación y todo lo que con ello conlleva, debe hacerse desde la perspectiva de que los Policías Locales son el objetivo de ella, nunca la creación de una estructura más que impida precisamente la prestación de un mejor servicio. Todo ello además de que se debe preservar y respetar la autonomía local.

Por otra parte es importante que los Ayuntamientos estén dispuestos a ser coordinados y se impliquen en ese proceso para poder dar unos resultados más satisfactorios.

Los Ayuntamientos deben asumir, que la coordinación de sus respectivas

Policías Locales, por parte de la Comunidad Autónoma, es un mandato constitucional y que se hace para beneficio de ellos, y están obligados a responder positivamente. No se puede solamente esperar de las Comunidades Autónomas donaciones y ayudas, esto supone que los que las reciben deben poner de su parte y en la medida de sus posibilidades, lo necesario para transformar mejor estos Cuerpos.

III.- CONFLICTOS DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD Y POLICÍA

Desde los primeros momentos de la construcción del Estado de las Autonomías y especialmente desde la aparición del Tribunal Constitucional, han sido muchos los conflictos que se han presentado entre el Estado y las CC AA., algunos de los cuales han dado lugar a recursos de inconstitucionalidad. La existencia de estos conflictos son, para algunos autores, debidos al propio modelo de Estado dado el policentrismo de gobierno que constituye su esencia⁷³⁷ Sin embargo, no debemos alarmarnos por el número importante de recursos y cuestiones planteadas al Alto Tribunal sino por lo que supone la imposibilidad de resolver correctamente.

También es causa de esta importante litigiosidad en el Tribunal Constitucional que las resoluciones de conflictos entre el Estado y las CC AA esté plenamente judicializada y que se haya optado por resolver las cuestiones entre ambas instituciones mediante este sistema sin acudir a otras entre ellas el art 155 de la CE⁷³⁸.

⁷³⁷ VIVER I PI-SUNYER, Carles. Conflictos y Tribunal Constitucional. La Construcción de las Autonomías. Editorial Civitas Barcelona 1989. Informe Pi i Sunyer sobre las Comunidades Autónomas. pág. 235.

⁷³⁸ Art. 155 de la C.E.

1. Si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuara de forma que atente gravemente al interés general de España, El Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquella al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.”

En materia de seguridad como la competencia es clara y exclusiva del Estado los conflictos ciertamente han existido pero no han sido tantos como en otras áreas. Igualmente han colaborado a que en esta materia no existe una indefinición tan grande como en otras.

Sin embargo, los problemas han existido principalmente porque los responsables de las diversas administraciones mantienen concepciones políticas divergentes acerca del desarrollo del modelo autonómico contenido sólo a grandes trazos en la Constitución. No olvidemos que hasta el momento nos encontramos en un proceso histórico, de transformación del Estado centralista en otro bastante diferente y políticamente descentralizado. Por lo tanto, a la lógica conflictividad de los planteamientos generales se ven incrementados por tratarse de un proceso de construcción de un Estado al menos diferente.

La labor del Tribunal Constitucional ha contribuido con sus sentencias de forma decisiva a la concreción de nuestra vida política, sin embargo, dada su actividad positiva, por la indefinición propia de la Constitución en alguna materia ha generado algunos principios discutidos que son dignos de comentarse.

Para Viver i Pi-sunyer⁷³⁹ "el TC no siempre resuelve con parámetros objetivos y generales, sino desde una posición fundamentalmente casuística. Esta circunstancia, que resulta positiva en la medida en que el Tribunal rehuye por lo común la formulación de doctrinas con afán academicista y difícilmente generalizables, provoca sin embargo un déficit de seguridad en cuanto merma la

⁷³⁹ op. cit pág. 237

predictibilidad de las consecuencias de las actuaciones de las partes con lo que ciertos conflictos se reproducen constantemente. En esta línea, cabría esperar del Tribunal Constitucional la elaboración de criterios objetivos y generales para la interpretación de las reglas constitucionales de distribución de competencias, especialmente en lo que se refiere a la delimitación de las materias y el alcance de los títulos, rehuendo interpretaciones finalistas, ajustadas exclusivamente al caso que debe resolver.”

Son ya prácticamente todas - la última ha sido la Comunidad de Canarias- las CC. AA. que ha desarrollado la competencia más claramente definida en relación de las Policías Locales dando lugar a otras tantas leyes de coordinación muchas de las cuales han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional que ya ha dictado sentencia sobre ellas. Esta actitud del Estado para impugnar las citadas leyes se ha hecho en base a que se extralimitaban en las competencias que el art. 148. 1.22 de la Constitución les atribuía. A juicio del Gobierno esas leyes superaban los límites de las facultades de coordinación que se les atribuye en materia de Policía Local, invadiendo espacios competenciales que le están reservados al Estado.

Los temas que han dado lugar a conflicto ha sido preferentemente:

- Las Policías de ámbito supramunicipal.
- Normas y criterios de actuación conjunta para las Policías Locales
- Competencia para la homologación y utilización de armas
- Ejercicio de la actividad sin uniforme
- Posibilidad de actuación de la Policía Local fuera del territorio del Municipio en situaciones especiales, extraordinarias o de emergencia.

- Creación de instrumentos de información recíproca
- Aprobación de bases de convocatorias para el acceso a cuerpos de policía local o autorización para crear puestos de auxiliar de policía.
- Establecimiento de la equivalencia de títulos mediante cursos.
- Junta Local de Seguridad.
- Convenios de cooperación entre la Administración Local y la Autonómica

De todos estos temas no siempre el T.C se ha pronunciado contra las Comunidades Autónomas, pero en un número importante los conflictos se han resuelto a favor de la tesis mantenida por el Gobierno.

El Tribunal Constitucional de acuerdo con lo previsto en los arts. 147 y 148 de la C.E. aquellas CC.AA que no hayan asumido en sus Estatutos las competencias del art. 148.1.22 de la C.E. no podrán ejercerla.

De esta manera nos encontramos que en materia de seguridad se establece un triple orden jerárquico de fuentes: la Constitución, Los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica que la propia C.E. establece será la que determine los términos en los que se les atribuya esas facultades.

De esto se deduce que las Leyes de Coordinación de las CC. AA. deberán respetar, el hecho de la titularidad exclusiva del Estado en materia de Policía o Seguridad Pública y a su vez en el ejercicio de esa coordinación no podrán interferir en el contenido de la autonomía local que se ha fijado por el Estado a través de la Legislación general del Régimen Local.

La propia Ley 2/86 se declara como parte integrante del bloque de

constitucionalidad en la parte IV del preámbulo, manifestación que aparece en reiteradas ocasiones a lo largo de las sentencias.

Por la importancia que tiene lo resuelto por el Alto Tribunal he extractado lo que el T.C ha dicho en relación con esta materia en las sentencias en las que se ha pronunciado.

-Vinculación de todas las CC.AA. a la ley orgánica del art. 148. 1.22 de la C.E.

En contra de las opiniones de algunas CC. AA. que argumentaban que el art. 39 de la Ley 2/86 no marca los límites de la competencia autonómica de coordinación de las policías locales, el T.C entiende que efectivamente están vinculadas. Si bien es cierto que las CC.AA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 se diferenciaron en su momento en que las del art 151 no tenían esa limitación competencial, sin embargo el T. C. (STC 85/93 y STC 81/93) sienta claramente el principio de que en materia de policías locales el bloque de constitucionalidad solo atribuye a las CC.AA actividades de coordinación, permaneciendo en el ámbito de las competencias estatales la "seguridad pública" en cuyo ámbito las Cortes Generales han aprobado la Ley 2/86 en la que se regulan diversos aspectos de las policías locales los cuales obligan a todas las CC.AA, condicionando su actividad.

- Cuerpos de Policía supramunicipales.

Por parte del T. C. (STC 49/93, 50/93, 51/93, 52/93) se han declarados nulos todos los artículos de leyes de coordinación que contemplaban la posibilidad de crear policías supramunicipales.

El razonamiento del Tribunal Constitucional, con el cual estoy en desacuerdo y que intentaré razonar en el apartado concreto destinado a este tema se ha basado en:

- Que la LOFCS en su art 39 no lo contempla esta posibilidad
- Que no se contemplan otros Cuerpos de Policía Local que los de los propios municipios, a cuyo ámbito deben circunscribir su actuación.
- Que la LOFCS debe entenderse limitadora de las facultades del art. 148.1.22 de la C.E no pudiendo quedar ampliada por el art. 44 de la LBRL, donde se reconoce a los municipios la posibilidad de asociarse entre sí formando mancomunidades para ejecutar obras y servicios de su competencia.
- Que para mancomunar los servicios de policía haría falta una habilitación competencial específica por parte de la LOFCS, cosa que no hace.

De acuerdo con esta interpretación, más política que jurídica, existe una clara prohibición para la constitución de Cuerpos de Policía supramunicipal, o establecimiento de servicios unificados de policía aunque sean con carácter eventual.

Con ello se anulaban artículos de las leyes de coordinación de Andalucía, Asturias, Baleares, Extremadura, Madrid y Murcia, comunidades que se habían propuesto resolver la situación de muchos municipios que no tienen capacidad para crear sus propios Cuerpos de Policía local.

- La transferencia o adscripción provisional de agentes de Policía Local.

En esta materia el T.C estima que la adscripción de agentes de policía de un municipio a otro mediante comisiones de servicio no supone vulneración del art. 51 de la LOFCS, sino que se trata de un mecanismo de colaboración sin que suponga transgresión de los límites impuestos por el citado artículo. (STC 86/93). Por lo que ha estimado que no se vulnera el principio de territorialidad.

- La actuación extraterritorial de la Policía Local.

Algunos textos de las Leyes de Coordinación contemplan la posibilidad de actuación extraterritorial de la policía local, lo cual de acuerdo con el art.51.3 sólo es posible en situaciones de emergencia.

Así la Ley de la Comunidad Valenciana contemplaba la posibilidad de actuación fuera de su municipio por razones de urgencia o necesidad, lo cual interpreta el T.C. no coincide con el término emergencia que es lo contemplado en la LOFCS, lo que supone un supuesto que excede de lo previsto. A pesar de que los agentes de policía aún estando fuera de servicio y fuera de su territorio ante una situación que requiera su actuación, incluso sin requerimiento de autoridad competente debe prestar el auxilio debido y realizar las diligencias que exijan las leyes.

Partiendo del principio de intervención sólo en los casos de emergencia salva

como excepción al principio de territorialidad de la actuación policial en "situaciones especiales" previa solicitud de las autoridades competentes siempre que estas actuaciones en tales situaciones se deba efectivamente a lo contemplado en el art.

51. 3. (STC 82/93)

Igual trato tuvo la ley de Baleares en la que se contemplaba como situación en la que se podía permitir la actuación extraterritorial en el supuesto de urgencia.

Curiosa es la respuesta que se da en relación con este tema a lo dispuesto por la Ley de Madrid donde se recoge la colaboración entre si de dos ayuntamientos para atender eventualmente sus necesidades en situaciones especiales y extraordinarias, de conformidad con los criterios de actuación conjunta establecidos por la CRCPL.

El TC mantiene, con criterio nuevo y de difícil explicación en relación con lo dicho anteriormente, que la colaboración entre dos municipios para atender eventualmente sus necesidades en situaciones especiales y extraordinarias no debe entenderse como una actuación supramunicipal del servicio de policía, lo cual sólo exige que se preste conforme a los criterios establecidos por la Comisión Regional de Coordinación.(STC 52/93)

En relación con la ley de Cataluña el T.C. recoge la posibilidad de que los municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación, puedan suscribir acuerdos de cooperación entre policías en caso de necesidad. En esta actuación no habría ejercicio extraterritorial, sino que ella sería fruto de la colaboración que deben tener entre sí todas las administraciones, produciéndose una transferencia temporal de efectivos. (STC 85/93)

Ese mismo planteamiento, de transferencia temporal de efectivos, se hace el T.C. cuando a propósito de la Ley de Andalucía prevé que los Ayuntamientos puedan convenir entre ellos el que los policías locales de otro municipio puedan actuar en sus términos municipales por tiempo determinado. (STC 81/93)

- Las Policías Locales podrán actuar como policía autonómica, en el territorio del municipio respectivo.

Las policías locales, de acuerdo con el T.C. a propósito de la Ley de Coordinación de Andalucía establece que las Policías Locales previo convenio entre los Ayuntamientos y la Junta podrán ejercer las funciones previstas en la LOFCS en el art. 38,1 con carácter de propias de las policías autonómicas.

Si bien es una fórmula alternativa no prevista explícitamente en la Ley estatal, la LOFCS no impone a las CC.AA. que teniendo posibilidad de tener P.A. y no hubieran ejercido su competencia de creación de una policía propia, el recurso obligado a la colaboración de la policía estatal para el desempeño de las funciones previstas en el art., 38.1 como se deduce del empleo del término "podrán".

Al tratarse de este término "podrán" debe interpretarse como aceptación de otros mecanismos sustitutivos. En suma, el art. 23 de la ley andaluza no resulta contrario a la LOFCS cuando prevé la eventualidad de que las Policías Locales, operen funcionalmente como Policía Autonómica, aunque en todo caso han de circunscribir su actuación territorial al del municipio respectivo.

- Posibilidad de que los Municipios que no dispongan de Policía Local pueda la Policía Autónoma desarrollar las competencias de éstas.

Esta posibilidad se recoge en la Ley de Cataluña y es admitida como válida por el T.C. al considerar que el art 38 no es una relación cerrada de las funciones.

Igualmente considera válida la posibilidad de que los municipios que disponen de Policía Local puedan solicitar el apoyo de la Policía Autónoma para los servicios que no puedan ser asumidos por la respectiva policía local.

Frente a las alegaciones del Estado de que este hecho ignora el mecanismo de colaboración previsto en el art 54 de la LOFCS con las FF Y CC de Seguridad del Estado, el T.C. (STC 85/93) destaca que la cooperación establecida en los dos supuestos no supone vulneración de la autonomía municipal, ya que en todo caso debe ser fruto de convenios libremente suscritos y rescindibles por ambas partes.

- La composición de las Juntas Locales de Seguridad es materia a regular en reglamento estatal.

A propósito de la Ley de Madrid El T.C. niega a esta Comunidad Autónoma la posibilidad de que regule la composición de la misma y en ella determine su propia participación, ya que el artículo 54.2 de la LOFCS hace una clara referencia al reglamento de ámbito estatal.

- La dispensa de uso del uniforme en determinados servicios de la policía local

ha de ser autorizado por el Gobernador Civil.

De acuerdo con la STC 81/93 a propósito de la Ley de Andalucía, la cual establecía que los casos de dispensa temporal de uso del uniforme podría ser autorizado por los respectivos Alcaldes, se reafirma que esa es una competencia propia y de titularidad estatal.

- Disposiciones sobre armas y medios técnicos defensivos.

Cuestionada la posibilidad de que la Ley de Andalucía atribuyera al Alcalde la decisión sobre que tipos de servicios se prestan con armas y cuales no, el TC da validez a este precepto estimando que la validez del mismo se basa en la autorización que tienen los Cuerpos de P.L. para realizar los servicios con armas, por lo que el hecho de restringir por parte del Alcalde que servicios se prestan con armas y cuales no, no producen una invasión de competencias en materia estatal, sino que está estrictamente dentro de las facultades que por línea jerárquica le corresponden al Alcalde (STC 81/93).

Igualmente el TC considera admisible que en legislación de CC.AA. se pueda regular el tipo de armas que pueden llevar los Cuerpos de P.L. y marcar los criterios para el uso de marcas y modelos, siempre que se haga dentro de los tipos de armas que en la legislación del Estado se permite a la P.L. Como señala el TC el término homologarán no tiene por que entenderse como determinación del tipo de armas

que puedan llevarla P.L. sino como facultad para concretar lo dispuesto por el Estado.

Con esta interpretación el TC reconoce como válida la disposición de la Ley de Andalucía y la de Cataluña donde se recoge que mediante reglamento autonómico se determinará el tipo de armas a utilizar por las Policías Locales. Igualmente se reconocen como válidas la homologación de las armas, prácticas de tiro, medidas de seguridad y características de los medios técnicos defensivos, todo ello siempre en relación con el hecho de que la competencia en materia de armas es del Estado y las competencias de coordinación estarán siempre sujetas a lo que en esa materia establezca el órgano competente que es el Estado.

- Creación por las CC.AA. de un sistema de información recíproco entre las PP.LL.

Este hecho que viene recogido en varias leyes de distintas Comunidades, se han considerado que son constitucionales, pues son una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir la actuación de todas las Administraciones y negar esta posibilidad estaría contraviniendo la obligación prevista en el art 103 de la misma de coordinación y cooperación entre todos los cuerpos de Policía y especialmente los de policía local.

- Reconocimiento y expedición de títulos oficiales.

La sentencia del TC en esta materia establece que es competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones para la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

- Aprobación por las CC.AA de las bases de las convocatorias para el acceso a los Cuerpos de P. L.

El TC considera que la aprobación por las CC.AA. de las bases que han de regir los ingresos y ascensos en los CC. de la P.L. es plenamente constitucional pues dejando a los Ayuntamientos la posibilidad de cubrir las vacantes por el sistema previsto, no hace sino desarrollar los criterios de promoción y movilidad de las Policías Locales previsto en la LOFCS.

- Necesidad de la Autorización de la C.A. para crear la plaza de Auxiliar de la P.L.

En STC 82/93 se establece que la exigencia de autorización por parte de las CC.AA. para crear las plazas de auxiliar, es interferir en la autonomía municipal, pues en la LOFCS se establece la posibilidad de creación de los auxiliares sin necesidad de que autoricen las CC.AA.

En relación con toda esta serie de conflictos planteados a propósito de

diversas leyes de coordinación únicamente se plantea una cuestión pendiente, si los preceptos de CC.AA no impugnados a pesar de tener normas semejantes deben entenderse como también derogados o no.

En principio si las leyes no impugnadas tienen un carácter semejante a otras impugnadas sobre las que recayó recurso de inconstitucionalidad, debe entenderse que se produce un hecho que atañe a las mismas pero si el tema no tiene una conexión directa no tendría relevancia para ellas el fallo.

En caso de leyes de CC.AA. que se encontraran afectadas por sentencias recaídas en recursos de inconstitucionalidad, ya que estas vinculan a todos los Poderes Públicos además de alcanzarles la obligatoriedad del fallo deberán hacer desaparecer las posibles contradicciones mediante legislación nueva o derogar lo preceptos incompatibles.

Asimismo el resto de las Comunidades deberán de organizar su normativa según lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en sus sentencias.

CUARTA PARTE

LA POLICIA LOCAL

PERSPECTIVAS ACTUALES

PARTE CUARTA: LA POLICÍA LOCAL, PERSPECTIVAS ACTUALES.

Los Cuerpos de Seguridad dependientes de los Ayuntamientos tienen elementos importantes que garantizan su futuro, a pesar de los problemas que tienen de funcionamiento en estos momentos.

Su carácter de policía de proximidad y su dependencia de las autoridades más próximas a los ciudadanos, aunque pueda sonar a vacío, son principios que le dan un importante contenido.

Su desarrollo y que consiga un espacio importante en el protagonismo de la seguridad dependerá de que mantenga esas características y sea capaz de incorporar otras, haciendo que estos cuerpos sean cada vez más eficaces

I.- LA COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES

Se entiende por coordinar, según María Moliner, arreglar diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben unas a otras o el resultado que pretenden.

Coordinar es poner de acuerdo todos los elementos afectados para la consecución de un objetivo lo más eficaz y con el menor coste posible.

El Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de Junio de 1986 razona frente a

quienes opinan que la coordinación no es un principio sino un objetivo que "la coordinación no es sino el resultado o consecuencia del recto ejercicio de las funciones directivas (planificación, organización, mando y control). Sólo cuando se tiene potestad decisoria se puede obtener ese resultado que es la coordinación. De manera que todo órgano que ostente una función de jefatura en el organigrama... el ejercicio de las funciones que le son propias, está produciendo y obteniendo ese resultado que es la coordinación."

En materia de Seguridad Ciudadana, coordinar será la colaboración para la consecución de un objetivo común que es la defensa de los derechos y libertades, cometido máximo que la Constitución otorga a los Cuerpos Policiales (art. 104).

La coordinación de las Policías locales debe ir dirigida en tres direcciones o niveles:

1º.- COORDINACIÓN CON OTROS DEPARTAMENTOS DEL PROPIO AYUNTAMIENTO.-

Es por ser el primer escalón de esa coordinación el básico y que por obvio se tiene por menos cuidado.

Esta faceta supone la puesta en estrecha colaboración de todos los departamentos del Ayuntamiento para dar un mejor servicio y especialmente en materia de seguridad. No olvidemos la sentencia del T. Constitucional cuando manifiesta que la seguridad pública es algo más que la que se consigue con la mera actividad de los cuerpos policiales.

Para cualquier profesional es frustrante que una deficiencia por él denunciada se pase años sin ser resuelta, o que problemas que tendrían fácil solución no la encuentren porque distintos departamentos de un mismo Ayuntamiento no tengan una comunicación fluida.

En esta misma línea de necesidad de una correcta coordinación está el hecho de que los problemas que se encuentra diariamente son complejos y multidisciplinarios. El miembro de la policía local una vez que escucha al ciudadano que a él se dirige, debe tener cauce para que, a la mayor brevedad posible, pueda darle solución. No olvidemos que la seguridad tiene un importante componente sociológico.

2ª COORDINACIÓN CON OTROS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

La Comunidad Autónoma tiene como competencia por antonomasia la Coordinación de las Policías Locales que le atribuye el art 148.1.22 de la Constitución, ninguna otra de las competencias en materia policial aparece más clara.⁷⁴⁰

⁷⁴⁰ VIZCAÍNO VILLA, Pedro. Estudio comparativo de las leyes de Coordinación. (Pendiente de Publicación que el autor ha tenido a bien dejarme consultar) pág.. 4 y 5 "La coordinación autonómica es una competencia a asumir por cada Comunidad conforme al artículo 148.1.22 de la C.E. Se trata con su ejercicio de coordinar unas plantillas policiales que aún dependiendo de los Ayuntamientos y jerárquicamente de los Alcaldes, resulta precisa, al menos en el ámbito autonómico, para que estén ordenados los aspectos profesionales que trasciendan al arbitrio municipal y a la inhibición estatal"

..." Esta coordinación de unas plantillas de funcionarios por una Administración distinta, cumpliendo el mandato constitucional citado, ha sido recogida por la totalidad de Estatutos de Autonomía de las Diversas Comunidades Autónomas."

Igualmente el art 39 de la Ley 2/86 de CC y FF de Seguridad dice que la coordinación la hará ejerciendo las siguientes funciones:

- Estableciendo normas marcos para los reglamentos de Policía
- Establecer o propiciar la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.
- Fijar criterios de selección, formación, promoción y movilidad.

Estas competencias se les ha dado para que consigan una coordinación de hecho, no en abstracto.

En la propia Ley 2/86 se dice en el preámbulo apartado IV párrafo 10, al hablar de las CC. AA. que la coordinación es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación como objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua.

Lo que quiere decir que desde las CC AA se debe realizar y desde los Ayuntamientos se debe exigir que éstas tomen el protagonismo que les corresponde.

Que esto en la práctica significa:

- Apoyo a los Ayuntamientos en materia de Policía Local
- Colaborar en la estandarización de medios

“ La Coordinación autonómica debiera ser la solución a ese tradicional abandono, cambios y olvidos, de las Policías Locales, que no por intentado, compruebase la abundante legislación al respecto,”

- Aportar estudios válidos sobre medios materiales y apoyo técnico puntual para hacer esos cuerpos más operativos.

- Dotar de medios a los Ayuntamientos, que por su alto coste y su esporádico uso no pueden hacer frente, tales como radar (cinemómetro), alcoholímetros de precisión.

- Dotar de un sistema de transmisiones y de informática a esos cuerpos que además reciben una cantidad de información de interés policial que se desperdicia.

- Adquirir conjuntamente o gestionar la compra de los medios materiales que supondría un abaratamiento de los mismos.

Y por última relacionar la Policía Local con otras instituciones con las que diariamente trabajan tales como Tráfico, Jueces, Fiscalía, diversas Consejerías etc. etc.

Me parece importante dejar en este apartado una manifestación de lo que a mi juicio es un error, como es la imposibilidad de participación de las comunidades Autónomas en las Juntas Locales de Seguridad. Si bien no se les atribuye ni en la Constitución ni en la Ley 2/86 esa competencia, dado que tienen la competencia de coordinación, se está perdiendo en un centro importante de colaboración la participación de una Institución que debe ser la protagonista de la coordinación.

En sustancia, la organización del Estado, y en este caso, las de Las Comunidades Autónomas, integran y han de proporcionar unidad y coherencia a grupos portadores de intereses no coincidentes. La descoordinación equivale a despilfarro de los medios autorizados. Por eso se ha insistido por la teoría en que la coordinación es o apunta a un resultado más que una gama de técnicas propias

y distintas de la coordinación. En la búsqueda de ese resultado, cada uno realiza su tarea sin la mediación o injerencia de otro, pero ateniéndose a criterios de actuación comunes.⁷⁴¹

3ª COORDINACIÓN CON LOS CUERPOS Y FUERZAS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Cuando hablamos de seguridad pública, inmediatamente hacemos referencia al art. 104 de la C.E., sin embargo, olvidamos tener presente el art. 103 de la C.E. el cual nos deja bien claro que la Administración Pública, la policial también no entiendo por qué ha de ser excluida, debe servir "con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"

Este mandato constitucional, que debe ser uno de los principios informadores de toda la Administración, es curioso que sea tan brevemente tratado a lo largo de toda la Ley O. 2/86, en el preámbulo de la cual, como vengo manteniendo a lo largo de todo este trabajo, dice que las relaciones de los CC. Y FF de Seguridad han de regirse por los principio de coordinación y cooperación recíproca.

Si bien parece quedar claro, que es voluntad del legislador, a partir de este momento, que la Policía, como servicio público prestado por todas las

⁷⁴¹ MORELL OCAÑA Luis. "La coordinación del Estado y Las Comunidades Autónomas con la Administración Local." Documentación Administrativa N° 230-231 año 1992 pág.. 81 y 82.

administraciones, debe entenderse que debe ir dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático⁷⁴².

Entiendo que a *partir de este momento, sin perjuicio del sometimiento de las actuaciones a la ley y al Derecho, no es posible hacer un planteamiento e interpretación raquítica y restrictiva de las competencias que la citada ley contempla para las FF. de Seguridad, sino que siguiendo el principio de eficacia, siempre que no se infrinja y se quebrante el ordenamiento de forma plena, todos los cuerpos de seguridad deben atender más a que las expectativas de seguridad estén cubiertas, que el mero cumplimiento de la letra de la Ley. Por eso la propia ley deja bien claro que es objeto de ella el sentar "el principio fundamental de la materia: el de la cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas"*⁷⁴³.

Así lo pone de manifiesto el preámbulo de la Ley 2/86 " que la existencia de varios colectivos policiales en un mismo territorio obliga a sentar el principio fundamental de la materia: el de cooperación recíproca y de coordinación de las Fuerzas de Seguridad pertenecientes a todas las esferas administrativas" ⁷⁴⁴

El Tribunal Constitucional ha dicho que la coordinación es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua.⁷⁴⁵

⁷⁴² Preámbulo de la Ley. 2/86, II, párrafo 51

⁷⁴³ Ley O. 2/86 Preámbulo, I, párrafo final.

⁷⁴⁴Preámbulo de la Ley 2/86 I b) párrafo 61

⁷⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional. de 28 de Abril de 1983

El propio preámbulo de la Ley indica que a la Policía local en esta ley se le atribuye las funciones naturales y constitutivas de toda policía, atribuyéndoles también las funciones de colaboración con los FF y CC de Seguridad en materia de Policía Judicial y de seguridad ciudadana.⁷⁴⁶

Sobre esta base, la propia ley reitera, que la seguridad pública tiene en la práctica el carácter de indivisible y concurrente, en cuanto al ejercicio de la misma, teniendo presente la autonomía de las distintas esferas de la Administración, debe resaltar la necesidad para que esa administración policial funcione, que debe haber intercomunicación entre todos los CC y FF de Seguridad, lo que nos llevará a la conclusión que debe ser un elemento constitutivo de su propia dinámica, como es, el principio de cooperación recíproca y de coordinación orgánica.⁷⁴⁷

Este hecho no sólo ha de presidir las actuaciones de los CC y FF de Seguridad de las distintas Administraciones sino que entre los mismos CC y FF de Seguridad del Estado, ha de evitarse lo que, a veces, nos informa la prensa, que es *la conflictividad entre miembros incluso del mismo Cuerpo, entre Policía Nacional y Guardia Civil*. Como órgano importante en la coordinación se crean las Juntas de Seguridad, la cual coordinará la actuación de las fuerzas intervinientes en un territorio.

De acuerdo con la Ley 2/86 art 54 en aquellos municipios que exista Cuerpo de Policía propio podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración de

⁷⁴⁶ Preámbulo de la Ley O. 2/86 apartado IV párrafo d) 4

⁷⁴⁷ Art. 3 de la propia Ley

las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúan en el municipio.

Estas Juntas no han tenido un desarrollo legislativo sino que únicamente se han dado dos disposiciones por parte del Ministerio del Interior, una de la Secretaria de Estado para la Seguridad de 10 de Junio de 1988 en la que se dan instrucciones sobre las Juntas Locales de Seguridad a los Gobernadores Civiles y Delegados del Gobierno, lo que no vincula a los Ayuntamientos, donde se establecen como misiones de las Juntas:

- Analizar la situación de la seguridad y formular propuestas de planes para una mejor coordinación
- Elaborar planes de prevención
- Arbitrar fórmulas para el intercambio de información entre los Cuerpos actuantes en la localidad.
- Estudiar y valorar informes sobre seguridad pública en el municipio
- Impulsar la cooperación de los efectivos que incidan en la seguridad ciudadana
- Adoptar decisiones vinculantes y efectuar seguimiento de los mismos
- Exigir que se cumplan los acuerdos tomados.

Las Juntas Locales de Seguridad que sólo se podrán constituir en aquellos municipios que tengan Cuerpo de Policía propio serán el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los CC y FF de Seguridad.

La presidencia corresponderá al Alcalde cuando concurra el Gobernador Civil, ésta. será compartida por ambos siendo vocales los Jefes de los Cuerpos de Seguridad que actúen en el municipio.

El Tribunal Constitucional a propósito de la ley de coordinación de la Comunidad de Madrid⁷⁴⁸ dijo que no es competencia de las Comunidades Autónomas el regular dichas juntas ni determinar su participación en ellas.

La formación más frecuente de las Juntas ha sido:

A) Las que han funcionado de acuerdo con la Instrucción anteriormente citada y a ellas han asistido sólo los Jefes de los Cuerpos de Seguridad que trabajan en el municipio.

B) Las compuestas por los anteriormente citados más los representantes de los grupos políticos y sociales que existan en la localidad tales como asociaciones de vecinos, asociaciones de comerciantes, sindicatos, Cruz Roja, Protección Civil, etc.

C) Las compuestas por dos órganos:

1º La Junta de Seguridad propiamente tal: formada por el Alcalde, Concejal de Seguridad, si hubiera, y los Jefes de los Cuerpos y FF de Seguridad.

⁷⁴⁸ Sentencia del T. C. n1 52/ 1993 de 11 de Febrero. Recurso de Inconstitucionalidad 2.446/92, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados artículos de la ley de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid Ley 4/92 de 8 de Julio.

2º Los Consejos de Seguridad: que lo componen además de los pertenecientes a la Junta Local de Seguridad, los grupos sociales y políticos de la localidad.

Esta división que corresponde a lo dispuesto en la instrucción nº 7/1995 de la Secretaría de Estado de Interior han sido necesario hacerla para evitar que este órgano que tenía en principio coordinar los Cuerpos que actúan en una demarcación, se convierta en pequeños parlamentos donde se producen enfrentamientos políticos o desde se cuestiona la política general.

El resultado operativo de las juntas ha sido muy desigual y mientras que en algunos municipios ha supuesto verdaderos ámbitos de colaboración entre las Fuerzas actuantes, no han faltado localidades que han sido permanentes lugares de conflicto.

Las Juntas Locales de Seguridad están llamadas a jugar un papel importantísimo en un marco policial donde están obligados a convivir y a trabajar en favor de la seguridad diferentes cuerpos policiales. La propia Ley 2/86 dice que son los órganos competentes e idóneos para establecer las formas y los procedimientos de colaboración.

Para que estas Juntas locales sean operativas se debe actuar a dos niveles.

A) Reglamentación adecuada:

Debe darse un marco jurídico para que las Juntas Locales de Seguridad no sólo sean el fruto de la buena voluntad de unos, sino que comprometa la actuación

de todos los sectores implicados en la seguridad, obligando a sus componentes a determinado tipo de conducta.

El marco jurídico adecuado debe superar el voluntarismo que ha sido el protagonismo de esta etapa, en el desarrollo de las Juntas.

B) Mentalización de los componentes para conseguir:

Que se asuma por parte de todos el protagonismo que el Alcalde, como máxima autoridad municipal debe tener en toda la vida municipal y consiguientemente también en la seguridad.

Tener todos presentes que la coordinación debe ser un esfuerzo que debe dar como resultado el objetivo común: la seguridad ciudadana.

Que la coordinación debe hacerse en plano de igualdad de todos los implicados, pues si se produce la subordinación ésta produce desmotivación para el cuerpo que se le minusvalora.

La Coordinación debe ser un punto de actuación permanente.

Que los cuerpos que puedan tener menos preparación, especialmente los de policía local, deben hacer un esfuerzo por superar esa situación y que los mejor dotados y preparados deben poner sus medios al servicio del objetivo común.

Debe desaparecer la búsqueda de medallas individuales y marcarse por objetivo el tener ciudadanos satisfechos.

La idea de la competencia como algo cerrado debe ser sustituida por algo dinámico y pensar que cuando un ciudadano se acerca a un policía sea con el

uniforme que sea, lo que demanda de él es la solución de ese problema y no ser derivado a otro.

Las máximas autoridades presidentes de la Junta Local de Seguridad, tanto el Alcalde como el Gobernador Civil deberían recibir los partes de incidencia o actividad de los cuerpos que trabajan en la localidad. Incluso sería muy beneficioso que esa actividad tuviera intercambios recíprocos y diarios de los distintos cuerpos.

Los servicios deberían de ser muchas veces comunes y especialmente sería interesante que fuese común la actividad formativa, lo que daría efectivamente a homogeneizar los principios básicos de actuación.

La información, especialmente la más delicada debería fluir indistintamente de unos cuerpos a otros, sería interesantísimo habilitar cauces concretos para ello.

En España existe un amplio abanico de órganos colegiados con funciones de coordinación, donde participan políticos y técnicos que trabajan en conseguir aunar esfuerzos para conseguir una mejor seguridad. Entre los órganos existentes tenemos:

- Consejo de política de Seguridad: cuyo carácter es plenamente político y está compuesto por el Ministro de Interior y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas así como igual número de representantes designados por el gobierno de la Nación.

- Juntas de Seguridad: contemplada su existencia en la Ley 2/86 sólo tendrá

lugar en aquellas Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía. Estarán integradas por igual número de representantes del Estado que de las Comunidades Autónomas y su misión es la de coordinar la actuación de los CC y FF de Seguridad en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

- Juntas locales de Seguridad: de las cuales he hablado anteriormente.

- Comisión Nacional Provinciales de Policía Judicial: creadas por el R.D. 769/87 de 19 de Junio se pretende armonizar y coordinar la Policía Judicial adscrita a la Investigación criminal.

- Comisiones Provinciales de coordinación de la Policía Judicial: tienen los mismos objetivos que la Comisión Nacional pero en el ámbito provincial.

En ninguna de estas comisiones aparece para nada ningún miembro de la Policía Local. De lo que se desprende que no existe una adecuada presencia de las Policías Locales en el sistema de coordinación y colaboración entre los Cuerpos de Seguridad.

A partir del 20 de Abril de 1995 además de los enunciados aparecen otros tres órganos colegiados más, que si bien no tienen competencia de coordinación de los colectivos policiales, sin embargo son muy importante su creación en cuanto que encauzan lo que es la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política

de seguridad.

Estos tres nuevos órganos colegiados son creados por Instrucción nº 7/95 de la Secretaría de Estado de Interior y son:

- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
- Consejos Provinciales de Seguridad Ciudadana
- Consejos Locales de Seguridad

Sin embargo para evitar el problema de la dispersión es necesario darle respuesta por encima de un simple voluntarismo. La falta de coordinación, la economía en los medios, la duplicidad de servicios y las disputas entre cuerpos deben evitarse con unos cauces reglados que eviten disputas que generen como resultado la incorrecta atención al ciudadano.

La coordinación de las Policías actuantes en un mismo territorio tiene que ser obligatoria para todos y hacerse con criterios de oportunidad y no de imposición. El prestar un adecuado servicio debe ser el objetivo de cualquier parte de la Administración, también la policial.

Abordar periódicamente este problema, a algunos les puede parecer inútil o simplemente carente de interés, sin embargo, independiente de la realidad que rodea a las Juntas Locales de Seguridad, esta institución es clave en el ámbito de la coordinación y colaboración. Sólo así un sistema de seguridad pública, tan complejo como es el español, sólo de esta manera puede alcanzar los objetivos a

los que aspira.⁷⁴⁹

Sólo cuando se consigue el objetivo de las Juntas como es el de establecer las formas y procedimientos de colaboración se está dando sentido a los Cuerpos Policiales que trabajan en una demarcación. Este importante papel, que han de jugar estas Instituciones, plantea la necesidad de desarrollar legislativamente el art 54 de la Ley 2/86 para que de verdad la seguridad pública sea entendida como una situación social que se caracteriza por un clima de paz, de convivencia y de confianza mutua. La falta de esa reglamentación ha dado lugar a cierta desconfianza y ha fomentado la ausencia de colaboración por parte de los colectivos que en este momento deberían estar implicados totalmente en la seguridad. La coordinación de todos los cuerpos policiales es una necesidad a la que se debe llegar, de lo contrario estaremos desvirtuando totalmente nuestros objetivos.

⁷⁴⁹ ROMERO GÓMEZ, Amado. "Las Juntas Locales de Seguridad". Rev. de Policía Municipal. Año 1997 Agosto-Septiembre pág 78

II.- LAS ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES PARA LA PRESTACIÓN DE ESTE SERVICIO.

1.- CONCEPTO Y CLASES DE ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES.

La Seguridad que es competencia exclusiva del Estado⁷⁵⁰, requiere la colaboración de todas las Administraciones y debe desarrollarse siguiendo los criterios de eficacia y para satisfacción de las demandas que los ciudadanos tienen puesta en ellas.

La tranquilidad tanto real como psicológica es un proceso importante para el desarrollo de la vida de cualquier sociedad, donde no debe haber lugar a planteamientos económicos que lo deterioren. Sin embargo, la prestación de un correcto servicio no puede hacerse en base al derroche de medios y deben ponerse de acuerdo las distintas administraciones para dar respuesta adecuada con el menor coste posible, dando así cumplimiento al mandato constitucional de eficacia, descentralización y coordinación⁷⁵¹

Dada la diversidad geográfica y sociológica de este país, el que se haya

⁷⁵⁰ GARCÍA ENTERRIA Y LEGUINA VILLA entre otros han puesto de manifiesto lo ya citado anteriormente, como el carácter de competencia exclusiva del art. 149. 1 no es aplicable a todos los conceptos pues en muchos casos, como en éste en concreto habría que hablar de competencia concurrente.

MARTÍN MATEO, R. "la Administración . Función Pública" El Derecho Público de Finales de Siglo... Op. cit. pág. 282. " Más allá del acotamiento indiscutido del sistema normativo, lo que hoy se exige a la Administración es un comportamiento eficaz; La Constitución española, aunque quizás este mandato ha sido substancialmente desconcido, introduce este principio en su configuración de su obrar.

⁷⁵¹ Art 103 de la C.E.

pretendido que la legislación en materia de Régimen Local sea tan uniforme, ha planteado serios problemas. Esto pone de manifiesto, una vez más, que la realidad supera en complejidad a la normativa que la regula.⁷⁵²

Esta diversidad de hecho frente a la uniformidad legislativa ha sido una constante a lo largo de la historia de nuestro país⁷⁵³ y se encuentra aún en el desarrollo legislativo actual, incluso en el que se produce a partir de la Constitución del 78.

La Ley de Bases 7/85 cuando habla de los entes que componen la Administración Local manifiesta que la componen los municipios, las provincias e islas, y en el art 3 se dice que gozan de la condición de entes locales entre otras las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios.

Estas Entidades Locales, según Martín Mateo,⁷⁵⁴ tendrían autonomía derivada de los municipios, provincias e islas⁷⁵⁵ que los integran, que de acuerdo

⁷⁵² FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. "El Régimen Normativo de las Mancomunidades Municipales". Revista Vasca de Administración Pública Septiembre 1993 n° 37. Págs 85- 166 pág. 89

"El modelo de Administración local nace en la Revolución Francesa y ha sido importado por un gran número de países partiendo de una serie de principios uniformadores que han supuesto, a veces, falta de aprecio por la diversidad. Estos elementos fueron : uniformidad y centralización. Ambas características provocaron la no atención a las facetas peculiares de cada municipio, no respetando su variedad y produciendo una excesiva fragmentación."

⁷⁵³ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Las mancomunidades en nuestro Derecho Local. MAP 1990. pág. 15 y ss. sobre la evolución histórica de las Mancomunidades y el Derecho Local.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. Revolución Francesa y Administración Contemporánea. Taurus. Madrid. 1981. Para ver la influencia de la Rev. Francesa en el desarrollo de la Administración actual.

⁷⁵⁴ MARTÍN MATEO, Ramón. Entes Locales Complejos. Editorial Trivium. Madrid 1987. pág.. 21

⁷⁵⁵ QUINTANA LÓPEZ, T. op. cit pág. 35 " La norma fundamental vigente desde 1978 no constitucionaliza otras entidades locales que los municipios, provincias e islas; sin embargo

con el art 3.1 de la LRBRL deben considerarse como tasadas. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los contemplados en el 3. 2 que debe considerarse son expuestas meramente a título enunciativo.

Mediante estas figuras, los Entes Locales, a través de distintas formas de cooperación, han pretendido resolver los problemas que la compleja realidad les planteaba y no encontraba respuesta en la realidad normativa.⁷⁵⁶ Este proceso asociativo es el instrumento que los distintos Ayuntamientos han visto como idóneo para dar respuesta a lo previsto en el art. 103 de la C.E, donde se exige que cualquier Administración sirva con eficacia los intereses generales.

No podemos olvidar en ningún momento, que la estructura básica del Estado que tenemos actualmente, basada fundamentalmente en los municipios y las provincias, es fruto de la forma de entender el Estado Moderno, ya que la estructura territorial del Antiguo Régimen fuè esencialmente comarcal.⁷⁵⁷

El tratamiento específico que requieren los municipios atendiendo a sus peculiaridades, es más necesario incluso, cuando se trata de dar respuesta a la

posibilita en su art 141.3 la creación de agrupaciones municipales diferentes"

⁷⁵⁶ FONT LLOVET, T. " Perspectivas de organización supramunicipal" Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 226 Madrid 1985 pág 314- 343 pág. 317 " La problemática de los pequeños Municipios y la formulación de posibles alternativas institucionales para solucionar su insuficiencias dentro del sistema de los poderes locales ha sido y es tema recurente y preocupación constante de muchos estudiosos y analistas de nuestra organización administrativa local. .. Pero al mismo tiempo es también constante la indecisión del legislador para adoptar las medidas conducentes a tratar con realismo y eficacia esta endémica situación de carencia."

⁷⁵⁷ CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio y FERNÁNDEZ GARCÍA, Juan Jesús Y OTROS Derecho Administrativo Parte Especial. Editorial Universitas Madrid 1995. pág. 210. Donde se expone claramente la evolución de este concepto.

demanda de seguridad. Las necesidades de seguridad de grandes ciudades como Madrid o Barcelona, no puede ser regulada desde la misma óptica que la de pequeñas localidades que no superan los cinco mil habitantes.⁷⁵⁸

Para Martín Mateo "los entes locales complejos"⁷⁵⁹ constituyen asociaciones para la consecución de fines colectivos apoyados en los municipios. Estas entidades que tienen carácter voluntario, son complemento a las previstas en el art 3.2 de la LRBRL, siendo las más frecuentes:

Mancomunidades

Agrupaciones

Consortios

Comarcas

Áreas Metropolitanas

A.- Mancomunidades.-

a).- Cuestiones Generales.

⁷⁵⁸ FONT LLOVET Op. Cit. Pág. 318 "Esta falta de sensibilidad no es sino una manifestación más del radical uniformismo que ha constituido la espina dorsal de nuestro sistema municipal"

"Pero hoy día a nadie se le oculta que a la igualdad no sólo individual, sino de las colectividades locales, debe entenderse en base al tratamiento específico y no uniforme de las situaciones diversas"

"La fragmentación municipal es un dato, un elemento real que se inserta en el complejo sistema organizativo de la Administración local, de modo que la respuesta que se dé a aquella situación deberá encuadrarse necesariamente en la nueva ordenación de conjunto que configure al poder local "

⁷⁵⁹ MARTÍN MATEO, R. Entes Locales, Op. cit. pág.. 23

No debemos considerar estas agrupaciones como sustitutos de las provincias o las comarcas que tienen distinto régimen jurídico. Su carácter de entes opcionales no impide que una vez constituidos asuman parte de las prerrogativas de los entes originarios. Por eso el T.S. en sentencia de 28 de Julio de 1981 mantiene que aunque la autonomía no aparece garantizada en la Constitución, para los entes no territoriales, su origen y cometido tiene clara vocación autonomista.

En relación con las competencias de las mancomunidades, como no se especifica cuáles son, debemos entender que pueden asumirse por ellas la mayoría de las que la Ley 7/85 atribuye a los municipios, se impone sin embargo la limitación, de que no pueden mancomunarse todas las actividades municipales, porque entonces se estaría produciendo la fusión de ambos en un sólo municipio.⁷⁶⁰

El límite de las competencias estaría en aquellas que se hubieran acordado en el convenio que las creó, así como en la Ley que las estableció o generó. No olvidemos que el sistema de fuentes del Derecho Local es bifronte y es fruto de un complejo reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁷⁶¹

Las entidades supra municipales tienen su fundamento en la idea de que para desarrollar determinadas competencias necesitan la cooperación entre varios municipios, bien para resolver un problema económico o de financiación, o bien para

⁷⁶⁰ SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local OP. cit. pág. 105 “ La necesidad de ejecutar en común obras o servicio determinados de su competencia es el fin que puede justificar que varios municipios se asocien entre sí. (arts. 44.1 LRBRL y 31 RP)”

⁷⁶¹ QUINTANA LÓPEZ, T. op. cit. pág.. 35

prestar un mejor servicio.

Estas entidades se diferencian de los municipios en que su objeto y finalidad es fijada a priori, y esto delimita sus competencias y funciones, si bien gozan de capacidad jurídica plena para el desarrollo de esas funciones.

Las Mancomunidades constituyen una asociación libre y voluntaria de Municipios que se crea para dar respuesta a problemas planteados concretos, es decir, se asocian pretendiendo satisfacer unas necesidades, dando de esta forma, servicios que no darían por separado y que contribuyen al incremento en la calidad de vida de sus ciudadanos.⁷⁶²

La Mancomunidad se constituye para la realización de una finalidad plural que, normalmente, incluye la consecución de numerosos objetivos comunes para los municipios que agrupa.⁷⁶³ El objeto queda reflejado en sus Estatutos pero caracterizado por la diversidad de competencias, las cuales no podrán ser la totalidad de las asignadas a los municipios. Se diferenciará de los Consorcios además de su composición, por su distinta finalidad prototípica.⁷⁶⁴

Los órganos encargados del gobierno y la gestión municipal son conscientes de que las limitaciones de recursos económicos e incluso de espacio, solo puede

⁷⁶² LÓPEZ PELLICER, JA "La aprobación definitiva de la Constitución y Estatutos de las Mancomunidades Intermunicipales". Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica N° 251 AÑO 1991 Julio-Sept. pág.. 465.

⁷⁶³ CASTELAO RODRIGUEZ, Julio. Régimen Local y Autonómico Op. cit. pág 115 "El carácter de entidad local de las Mancomunidades no deriva exclusivamente del hecho de la sociación intermunicipal sino que, además, es preciso que tengan una finalidad congruente con esta condición, es decir, que sirvan a la ejecución de obras o a la prestación de servicios de competencia municipal. Los fines de las Mancomunidades no pueden ser los de cumplir todos los fines de los Municipios asociados, ya que se producirían un fenómeno de sustitución total."

⁷⁶⁴ NIETO GARRIDO, Eva. El Consorcio Administrativo. Cedecs. Barcelona 1997.

afrontarse por la vía de la cooperación administrativa, que permite la convergencia de intereses y esfuerzos. Esta forma clásica de cooperación intermunicipal permite resolver no pocas dificultades que la actuación municipal aislada no podría solucionar, al menos de manera adecuada⁷⁶⁵

A partir de la Constitución se produce un exacerbado interés por la autonomía municipal, llevando a veces a plantearse su defensa frente a los municipios colindantes, las Comunidades Autónomas o el Estado como enemigos de ella, sin olvidar que la autonomía tiene un fundamento más profundo y que la colaboración intermunicipal no la menoscaba.

Esta filosofía autonomista llevada a la práctica a extremos sin límites ha hecho que el desarrollo asociativo local haya sido poco intenso. A partir de la Ley 7/85 al quedar recalcado su carácter voluntario y que en este tipo de asociaciones como son las mancomunidades, no caben otros miembros que no sean los municipios se ha visto poco fomentado por los responsables municipales.

Estas asociaciones han quedado configuradas de acuerdo con el art. 44 de la LRBRL como entes locales con capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos, los cuales deben quedar claros en sus estatutos, así como el ámbito territorial en el que desarrollará la actividad de dicha entidad, el cual coincidirá en líneas generales con el de los municipios mancomunados.

⁷⁶⁵ LÓPEZ PELLICER, J. Antonio. "La aprobación definitiva de la Constitución y Estatutos de Mancomunidades Intermunicipales. " Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica N° 251 Julio - Septiembre 1991 pág.. 465

b).- Actuaciones y su Control.

Las normas que han desarrollado la actividad asociativa de los municipios ha sido tanto de rango estatal como autonómico y excepcionalmente se ha regido por derecho consuetudinario.⁷⁶⁶

Las Mancomunidades han dirigido su actividad hacia temas muy concretos y preferentemente los relativos a:

- Urbanismo: pudiendo los municipios transferir la titularidad de determinadas competencias urbanísticas y delegar su desarrollo urbanístico en ellas.

- Extinción de incendios: es una de las áreas en las que más se han producido las agrupaciones municipales para responder a este fenómeno que ha tenido especial importancia estos últimos años.

- Aguas y saneamiento: resultado de las condiciones climatológicas adversas de los últimos años y de las exigencias de la legislación europea en materia de depuración de aguas residuales ha producido el incremento de las asociaciones municipales para resolver este problema.

- Residuos sólidos: la cantidad ingente de residuos sólidos que se generan diariamente y el problema de su recogida y tratamiento ha dado lugar a que sea en este ámbito donde se den unas de las manifestaciones más corrientes del fenómeno asociativo local.

Los servicios que gestione la Mancomunidad pueden prestarse por cualquiera

⁷⁶⁶ MARTÍN MATEO R. Op. cit. pág. 89

de las formas previstas en la legislación del Régimen Local, es decir puede hacerse mediante gestión directa o indirecta, en función de la materia y de la legislación sectorial que le afecte.⁷⁶⁷ En el caso de ser posible la seguridad no cabe duda que ha de hacerse mediante gestión directa por así exigirlo la LRBRL.

La ejecución en común de obras y servicios de la competencia municipal, que hace posible la creación de mancomunidades, ha de someterse a lo dispuesto en relación con la obra a realizar y ha de tener presente también la normativa sectorial, debiendo se aplicar a las mancomunidades ésta.⁷⁶⁸

El art 44 de la LRBRL remite a la legislación de Comunidades Autónomas el regular las normas para el desarrollo de las Mancomunidades⁷⁶⁹. Sin embargo es imprescindible que se cumpla lo previsto en esa Ley y que sea aprobado por el Pleno el proyecto de Estatutos por el que se va a regir dicha entidad.⁷⁷⁰

Puesto que con la Constitución ha desaparecido el control de oportunidad sobre los Entes Locales, se pone en cuestión si cabe algún tipo de supervisión sobre las mancomunidades. Parece ser que sólo procederá cuando la legislación de CC. AA. así lo disponga. Esto viene ratificado por la citada ya STC 214/1989 de 21 de

⁷⁶⁷ QUINTANA LÓPEZ, T. Op. cit. pág.. 69

⁷⁶⁸ PIÑAR MAÑAS J.L. "La contratación Local" en MUÑOZ MACHADO, (director) Tratado de Derecho Municipal II Civitas 1988 pág.. 1463. "Cuando la prestación de un servicio por parte de las Mancomunidades se haga mediante gestión indirecta requiere la previa perfección de un contrato de tipo administrativo entre la mancomunidad y el que va a realizar la prestación."

⁷⁶⁹ QUINTANA LÓPEZ, T. en " Las Organizaciones Supramunicipales en España: Las Mancomunidades" REALA n° 254 año 1992 pág. 308. Se manifiesta en este sentido. Igualmente lo hace también este autor en su libro Mancomunidades. MAP. Madrid pág.. 44.

⁷⁷⁰ De acuerdo con el art. 47.3 de la LRBRL debe ser aprobado por mayoría absoluta de los votos favorables

Diciembre.

Según Martín Mateo,⁷⁷¹ las Comunidades Autónomas no pueden ser un convidado de piedra ante las mancomunidades. "Una cosa es que las Mancomunidades se creen como tales por el acuerdo de sus componentes adoptados en un contexto reglamentario, y otra el que su incorporación al tráfico jurídico no precise de ulteriores intervenciones"

Con todo ello y a pesar de la presunción de autonomía no se debe negar la capacidad que deben tener las Comunidades Autónomas de supervisar resultados.⁷⁷² Esta especie de "tutela de legalidad", que no de oportunidad, debe venir dispuesto en la normativa que estas Administraciones desarrollen en este área.⁷⁷³

c).- Constitución y Funcionamiento de la Mancomunidad

⁷⁷¹ MARTÍN MATEO, R. Op. cit. pág.. 69

⁷⁷² De hecho las Comunidades Autónomas que han intervenido en el desarrollo legislativo del art. 44 de la LRBRL han introducido peculiaridades tanto a la hora de la constitución como los sistemas de control que pueden ejercer sobre ellas. Estas peculiaridades han sido confirmadas como correctas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/89 de 21 de Diciembre.

Sin embargo no le permite obviar lo que el art. 44 de la LRBRL establece claramente como es la autonomía y libertad que tienen los municipios para asociarse libremente tal como manifiesta LÓPEZ PELLICER en OP. Cit. pág..469

QUINTANA LÓPEZ, T. en su art. " Las Organizaciones Supra municipales...cit.pág..311 contempla esa posibilidad de supervisión. Igualmente se manifiesta D'ANJOU GÓNZALEZ El asociacionismo de las Entidades Comunidad de Madrid 1993 pág. 229 "a la vista de la sentencia del Tribunal Constitucional 4/81, la legislación de las Comunidades Autónomas pueden establecer la necesidad de que, para el nacimiento de las Mancomunidades y vigencia de sus Estatutos, se cuente con la aprobación por parte de aquella, si bien limitando su control a la legalidad"

En relación con la creación de Mancomunidades tiene especial importancia este hecho en aquéllas que aún no han aprobado el desarrollo normativo de este tema, ya que existen ciertas lagunas en la regulación estatal.

En relación con los estatutos no cabe duda que deberá ser aprobado por todos los Municipios integrantes de la mancomunidad, debiendo establecer el objeto de la misma y sus competencias, así como las características de funcionamiento.

Sobre la publicidad e inscripción de las Mancomunidades en el Registro Central de Entidades Locales, para Eva Nieto tiene carácter obligatorio,⁷⁷⁴ pues una vez aprobada la constitución de la mancomunidad y sus Estatutos es preciso, por imperativo del R.D. 382/86 de 10 de Febrero, la inscripción en el citado Registro.

Para alterar el funcionamiento de estas asociaciones de municipios parece lógico que se repita un proceso semejante al que dio origen a su creación cuando ésta sea fundamental y que baste con acuerdos de los órganos directores cuando se trate de modificaciones puntuales.

En relación con el proceso asociativo de los municipios lo más importante son las competencias, que serán las que sus Estatutos marquen, que no podrán ser la totalidad de las que tienen atribuidas los municipios⁷⁷⁵ pues se produciría una fusión mas que una asociación para un determinado tema.

Las competencias que se asumen por los Estatutos de las Mancomunidades las reciben éstas de los propios municipios que las componen y marcarán el objeto de las mismas.

⁷⁷⁴ NIETO GARRIDO, Eva. El Consorcio Administrativo. Cedecs. Barcelona 1997 pág. 80.

⁷⁷⁵ Texto Refundido art. 35. 2

Una de las peculiaridades de las mancomunidades es que pueden afectar de manera desigual a todos los municipios, lo que se ha llevado a veces a la práctica. Tampoco parece haya inconveniente que las competencias sean ampliables, una vez que la mancomunidad ha comenzado a desarrollar su actividad, especialmente si suponen un desarrollo de las competencias iniciales.

En relación con los órganos de gobierno simplemente se debe tener presente que serán representativos de los Ayuntamientos que lo componen y salvo que los Estatutos dispongan lo contrario, cada Ayuntamiento tendrá un número igual de representantes, pero se podrán distribuir en razón del territorio, o de la población, o de la aportación económica a la mancomunidad, el número de miembros con voto.

El régimen jurídico administrativo invocable es el mismo que para las Entidades Locales territoriales y puesto que son Administraciones Locales se les debe aplicar el bloque normativo que les regula. Todo ello sin olvidar determinadas peculiaridades que pueden introducir en su funcionamiento.

Consecuentemente con lo señalado el Régimen Jurídico de este tipo de agrupaciones estará constituido por las bases estatales (LRBRL) y por la normativa de desarrollo, que podrá ser estatal o autonómico.⁷⁷⁶ En caso de que las Comunidades Autónomas no hayan regulado esta materia las mancomunidades se regirán por lo dispuesto en el TRRL y en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales

Según Fernández de Gatta las Mancomunidades se caracterizan por su

⁷⁷⁶ QUINTANA LÓPEZ, T. Op. cit. pág.. 309.

composición exclusiva por municipios; su carácter voluntario; su finalidad de ejecutar en común obras y servicios, y su régimen jurídico administrativo ⁷⁷⁷

No se deduce de ninguna disposición que haya materia que sea competencia de los municipios que no pueda ser incorporada a las competencias de las Mancomunidades⁷⁷⁸. Quintana López⁷⁷⁹ pone de manifiesto en relación con el límite del traspaso de competencias a las mancomunidades que los municipios integrados no pueden ceder sin límite el cuadro competencial, pues ya el Consejo de Estado en 1981 estableció que no cabe esta posibilidad pues la transferencia de un amplio conjunto de competencias municipales, encuentra un tope infranqueable en el detrimento de su propia sustantividad municipal y en las funciones de gobierno y administración atribuidas por la Constitución a los Ayuntamientos.

c).- Las Mancomunidades y la Seguridad

A propósito de la seguridad el primer tema que se planteó fué la posibilidad de que las Mancomunidades asuman competencias que no tengan los Municipios de forma aislada parece ser que la mayoría de los autores que han tratado este tema se inclinan por la dificultad de que así ocurra.⁷⁸⁰ Así se manifiesta el T.S. de

⁷⁷⁷ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. Op. cit. pág. 140

⁷⁷⁸ LLISET BORREL, Francisco. "Las policías Provinciales", REDA, N° 65 Año 1990 Pág.. 104

⁷⁷⁹ QUINTANA LÓPEZ, T. Op. cit. pág.. 315.

⁷⁸⁰ En esta línea se manifiesta QUINTANA LÓPEZ en Op. cit. pág. 314. Igualmente MARTÍN MATEO, R. Op. cit. pág. 58 entre otros.

Justicia de Baleares en Sentencia de 26 de Enero de 1990 en relación con la posibilidad de que Municipios con población inferior a 5.000 habitantes se mancomunaran para tener la posibilidad de tener Policía Local, cosa que no pueden tener de forma individual. " pues no se puede mancomunar un servicio del que no se dispone a nivel individual por ninguno de los municipios ...que participaron en la creación o constitución de mancomunidad"

El art 44 de la LRBRL dice que "se reconoce a los municipios el derecho de asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia" De esto se desprende que el asociacionismo municipal sirve para realizar determinadas tareas y para la prestación de servicios públicos que de forma aislada no son capaces de desarrollar.⁷⁸¹

Sin embargo en Sentencia del Tribunal Constitucional limitó la posibilidad de que en materia de seguridad puedan crearse mancomunidades de municipios para desarrollar cuerpos mancomunados de Policía Local.

La primera manifestación que hace el Alto Tribunal se produce a propósito del Recurso de Inconstitucionalidad nº 1753/88 promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley 5/88 de la Asamblea Regional de Murcia.

En dicha Sentencia se cita como cuestionable la posibilidad de crear "Cuerpo

⁷⁸¹ NIETO GARRIDO, Eva. Op. cit. pág.. 87 " En mi opinión la funcionalidad plural de las Mancomunidades municipales responde a la necesidad de aunar esfuerzos financieros y técnicos para prestar una pluralidad de servicios públicos que exceden, con mucho, de la capacidad de numerosos Ayuntamientos de nuestro país. Sólo mediante la integración en Mancomunidades e instrumentos análogos pueden los Ayuntamientos prestar los servicios públicos que la sociedad contemporánea demanda".

de Policía propio las entidades de ámbito territorial superior al municipio".

En relación con la posible violación del principio de Autonomía Municipal y dado que esta Ley de la Región de Murcia no obliga sino que simplemente contempla la posibilidad de que la creen los municipios " En tal sentido, parece respetuoso con este criterio el párrafo segundo, art 3 de la Ley regional 5/88 que se limita a autorizar la creación, si lo tienen a bien, las entidades locales de ámbito territorial superior al municipio"

La posibilidad de crear estos cuerpos de policía, según la Ley 2/86 y de acuerdo con la Sentencia precitada limita éstos " ya que las Corporaciones homónimas, invocadas genéricamente, es evidente que aquella expresión, utilizada también como rúbrica del Título V, debe reducirse en su contenido al ámbito del municipio y sólo a él (art. 51)"

Y continua el TC " En definitiva inducirse de lo expuesto, como criterio sistemático para la interpretación de la norma en tela de juicio, que la posibilidad de contar con policía propia sólo se concede a las que la LRBRL clasifica como "Entidades Locales territoriales"

Igualmente tuvo oportunidad de manifestarse el TC a propósito del Recurso de Inconstitucionalidad promovido por el Gobierno con motivo de la Ley 10/88 de la Comunidad Autónoma de Baleares.

Para cuestionar las mancomunidades contempladas en esa Ley la razón que expone ante el Alto Tribunal el Abogado del Estado en los recursos de Inconstitucionalidad 257/89 contra la Ley de Coordinación de Baleares es, que ampliar el caso de actuación fuera del ámbito territorial del municipio fuera de

situaciones de "emergencia" es superar lo previsto en la Ley 2/86 (art 51. 3 y no son competentes las CC. AA para modificar esa Ley.

Continúa el Abogado del Estado en ese recurso que el abrir la posibilidad de constituir mancomunidades para la prestación de este servicio no sería coordinarlos sino hacerlos desaparecer. Del tenor literal de los art 51 y siguientes no se puede deducir la prohibición de estas mancomunidades, pero la vinculación de estos cuerpos con los municipios impide que los policías de un pueblo actuaran en otro.

A propósito de este problema el T.C. en Sentencia 25/93 de 21 de Enero se pronuncia en cuanto a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma habilite a sus Municipios para la creación de policías con ámbito superior al municipal e indica:

- Que las Policías Locales reducen su ámbito de actuación al municipio o al menos a los que la Ley de Bases 7/85 denomina entidades locales territoriales, pero no a los que siendo también entidades locales, tienen un ámbito inferior o superior al municipal.

En relación con estos planteamientos el Tribunal Constitucional en Sentencia de 11 de Febrero de 1997 pone de manifiesto

- Que la Ley 2/86 forma parte del Bloque de Constitucionalidad.
- Que si bien son dos conceptos indeterminados tanto el de emergencia como el de urgencia no son sinónimos y por tanto la Comunidad Balear no tiene competencia para incrementar un caso más, si bien es cierto que los agentes de un municipio cuando están fuera de él no pueden inhibirse ante situaciones de necesidad o demanda de auxilio o en la realización de las diligencias que procedan según las leyes.

- Que no cabe dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma la posibilidad de crear o autorizar la creación de Cuerpos de Policía supra municipales, lo que supone un exceso en sus competencias.

- Que sólo se contempla en la LOFCS los Cuerpos de Policía Local dependientes de los municipios y no cabe, salvo en supuestos excepcionales "una prestación común y unificada de servicios de policía, fuera de los límites del respectivo municipio" por lo que lo dispuesto en la Ley Balear supone un exceso en el ejercicio de las competencias.

En términos semejantes se manifiesta el T. C. en Sentencia 50/93 de 11 de Febrero a propósito de la Ley de Coordinación de las Policías Locales del Principado de Asturias cuando habla de la posibilidad de "Fomentar y favorecer los servicios de policía intermunicipal o comarcal... ... o donde las circunstancias lo aconsejen mancomunar o unificar los servicios de Policía Municipal" en base a los dos anteriores razonamientos:

- Inexistencia de la posibilidad de policía local que no sea municipal
- La competencia autonómica no le permite la posibilidad de crear cuerpos de policía supra municipales
- Por ello supone un exceso en el ejercicio de su competencia.

De igual manera se manifiesta en Sentencia 51 /93 cuando a propósito de la Ley de Coordinación de las Policías Locales de la Asamblea de Extremadura el T.C se pronuncia sobre la posibilidad de que la Junta de Extremadura faculte a los municipios y mancomunidades de la Comunidad Autónoma para crear Cuerpos de

Policía Local.

En dicha sentencia reitera los planteamientos ya expuestos en situaciones semejantes a partir de la Sentencia 25/93 a propósito de idéntica cuestión suscitada en Ley de la Región de Murcia.

- "En la LOFCS no se contempla otros Cuerpos de Policía Local que no sean los creados por los municipios circunscritos expresamente en su actuación a su respectivo ámbito territorial"

- La facultad de Coordinación de las Comunidades Autónomas ha de entenderse referidos sólo a los Cuerpos de Policía Municipal.

- Por ello esta Ley Autonómica " desborda pues, el ámbito de su competencia al aplicarla a un supuesto no autorizado en la Ley orgánica, que en este punto complementa el mandato constitucional."

- El art 44 de la RLBRL necesita de una habilitación competencial específica en esta materia, que no se encuentra en la LOFCS.

Por último la Sentencia del TC 52/93 a propósito de la Ley de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid en la cual se vuelve a resolver sobre lo ya expuesto manifestando:

Lo que se trata es la posibilidad de crear Cuerpos de Policía Local supra municipales, cuestión ya resuelta en anteriores sentencias.

En la LOFCS donde se regula la posibilidad de la constitución de las Policías Locales no se contempla, como competencia de la Comunidad Autónoma, la autorización para crear Cuerpos de Policía supra municipales.

Tampoco se contempla, a juicio del Tribunal, otros Cuerpos de Policía Local

que no sean los creados por los municipios, circunscritos expresamente en su actuación a su respectivo ámbito territorial.

Por ello las competencias de Coordinación de las CC.AA debe entenderse en relación sólo a los de Policía Municipal.

La LOFCS "al ser específica debe entenderse como delimitadora de las facultades que establece el art. 148. 1.22 de la CE, no puede considerarse contradicha ni ampliada por el invocado art 44 de la LRBRL, precepto organizativo de los entes locales".

Todo a pesar de que puedan plantearse consideraciones de conveniencia política pues el Tribunal Constitucional es consciente "de la dificultad material de que numerosos municipios escasamente poblados puedan ejercer sus facultades de policía a no ser mediante una mancomunidad, pero este Tribunal debe limitarse a resolver sobre las controversias competenciales desde el punto de vista del bloque de constitucionalidad y no sobre criterios de oportunidad o conveniencia política o administrativa, aunque tengan como en este caso indudable importancia."

En relación con la actuación fuera del ámbito territorial de su municipio, no debe entenderse que se opone a la Ley estatal delimitadora de competencias siempre que:

- Que sean requeridos por la autoridad competente y siempre en situaciones de emergencia.
- Que sean autorizados por la Junta local de seguridad o en su defecto por el Alcalde.
- Que los servicios que se realicen se hagan bajo la dependencia directa de

sus respectivos mandos y el del Alcalde del Municipio donde actuaren.

En relación con la posibilidad de colaboración entre municipios para atender eventualmente su necesidades en situaciones especiales y extraordinarias, en contra de los que denunciaba el Abogado del Estado en cuanto podía ser susceptible de una interpretación extensiva, El TC dice que " es una fórmula de colaboración conceptualmente distinta de las que determinan la actuación supramunicipal de las Policías Locales. No se refiere a situaciones de emergencia que determinen esa actuación extraterritorial, sino a situaciones fuera de lo normal que exijan esa eventual colaboración especial, sin vulnerar el principio de actuación territorial del Cuerpo establecido por la LOFCS" Este planteamiento supone una clara rebaja de exigencias en el nivel de emergencia para la posible intervención de un cuerpo de policía en otro municipio.

Esto mismo ha reiterado el T. C. en Sentencia 85/93 a propósito de la Ley de Policías Locales de Cataluña cuando ha manifestado que en caso de necesidad los municipios podrán suscribir acuerdos de cooperación entre sus Policías.⁷⁸²

Por ello, si bien como norma general no hay inconveniente en mancomunar

⁷⁸² El último párrafo de la Sentencia 85/93 dice:

" Pues bien en el precepto impugnado no se prevé ni la creación de Policías supra municipales, ni la actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía Municipal. En dicho artículo caben perfectamente fórmulas de colaboración y cooperación entre Cuerpos de Policía Municipal que no entrañen ningún tipo de actuación extraterritorial -como ha señalado este Tribunal respecto de un precepto análogo de la Ley de la Comunidad de Madrid de Coordinación de Policías Locales (STC 52/93) -e incluso- al referirse a la cooperación entre "sus Policías" caben mecanismos de colaboración basados en la adscripción o transferencia temporal de efectivos de la Policía Municipal individualmente considerados- instrumento que este Tribunal ha considerado acorde con lo previsto en la LOFCS (SSTC 81/93 y 86/93). En definitiva, en nada se opone el párrafo impugnado a lo establecido por la LOFCS y, en consecuencia debe rechazarse la solicitud de inconstitucionalidad."

gran parte de los servicios municipales por razón de la materia, el TC ha restringido la posibilidad de que esta actuación conjunta se extienda a la de Policía.

Sin perjuicio del profundo respeto a la Sentencia del Tribunal Constitucional ha habido autores⁷⁸³ que se han manifestado en contra de la imposibilidad legal de la creación de esta figura de colaboración intermunicipal.

Las dos razones en las que se basa el T. C. en todas las sentencias enunciadas son:

- La imposibilidad de que existan Cuerpos de Policía dependientes de Entidades que no sean los Ayuntamientos o Municipios.
- La Facultad de coordinación prevista en el art 39 de la Ley 2/86 no contempla la posibilidad de crear cuerpos de policía mancomunados con lo cual dado el rango de Ley que forma parte del bloque de constitucionalidad, no es posible esa figura.

A propósito del primer presupuesto, debo decir, que no es cierto ya que existen cuerpos de policía provincial con lo que se rompe el "axioma " de que sólo existen policías locales dependientes de los Ayuntamientos. En relación con este tema me remito a los ya estudiados al hablar de estos cuerpos policiales, así como de lo comentado de los cuerpos dependientes de las Diputaciones de Álava, Vitoria

⁷⁸³ LLISSET BORRELL " Las Policías Provinciales" REDA Enero-Marzo 1990 nº 65 pág.. 103

" Por lo que afecta a las Mancomunidades de municipios nada impide, tampoco, que éstos, al amparo del art 44 LBRL, creen en común, asociativamente, transfiriendo la titularidad del servicio, una unidad de policía local mancomunada. No es un obstáculo para ello, la norma que atribuye al Alcalde la jefatura (delegable) de la policía municipal, por la sencilla razón de que, con la creación de la Mancomunidad, la titularidad del servicio ha dejado de ser municipal para pasar a ser supra municipal o mancomunado."

y Guipúzcoa que se mantienen como secciones de la Policía Autónoma Vasca.

En cuanto al segundo razonamiento es más complejo el rebatirlo, pero no obstante debemos de apuntar que el art 39 de la LOFCS no se debe considerar como "números clausus", de hecho el propio T.C. así lo ha hecho al manifestar que "la coordinación" es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posibles, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua.⁷⁸⁴

Por ello las competencias de coordinación de las Policías Locales por parte de las Comunidades Autónomas debe entenderse que son interpretables en sentido amplio y que tiene una dimensión práctica y de adaptarse a la realidad social en la que han de desarrollar la actividad que se les quiere encomendar.

A pesar de lo manifestado cuando en alguna de las sentencias dictadas con este motivo donde dice " no cabe ponderar al efecto consideraciones de conveniencia u oportunidad... .. pues este Tribunal debe limitarse a resolver sobre las controversias competenciales desde el punto de vista del bloque de constitucionalidad y no sobre criterios de oportunidad."⁷⁸⁵

Siguiendo este criterio, estrictamente jurídico, es por lo que se han olvidado razonamientos de oportunidad entre los que cabe destacar:

- Es la única posibilidad de prestar este servicio en muchos municipios dadas

⁷⁸⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional. de 28 de Abril de 1983

⁷⁸⁵ Sentencia del T.C. 52/93 de 11 de Febrero Fundamento Jurídico 4º. En relación a la Ley de Coordinación de la Policía Local de la Comunidad de Madrid.

las peculiaridades de los municipios pequeños y al amparo del art 44 de la LRBRL.

_ La facultad de la coordinación que facilita la organización supone también marcar las normas para la creación y si éstas se entienden en sentido amplio, debe aplicarse a la posibilidad de regular las asociaciones de municipios para el servicio de la Policía Local⁷⁸⁶

- El art 1, 3 y el 2 de la LOFCS habla además de las Corporaciones Locales y de sus cuerpos de policía nunca de municipios.

- La posibilidad de la creación de un Cuerpo de Policía Local propio de la mancomunidad debe considerarse como un supuesto de fomento de colaboración mutua para prestar un mejor servicio.

- El que se exija que determinados servicios se den mediante gestión directa, no plantea ningún inconveniente pues, las figuras asociativas contempladas en la Ley, no suponen la prestación de forma indirecta sino la creación de una entidad

⁷⁸⁶ NIETO GARRIDO, Eva. El Consorcio como instrumento de cooperación administrativa, REALA N° 270. Abril-Junio 1996, pág. 342. El concepto de Coordinación y su relación con el de cooperación y colaboración es complejo de acuerdo. Este según el T.C. tiene que tener las siguientes características:

- Cierta posición de superioridad o supraordenación del ente coordinador sobre el coordinado.

- La coordinación implica una limitación de las competencias de los entes coordinados.

- Esta coordinación precisa habilitación mediante ley, a veces deberá ser Ley Orgánica.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. Op. cit. pág.. 202 " La coordinación no puede servir de pretexto para revivir una relación jerárquica encubierta"

local con personalidad y capacidad jurídica propia, que puede prestar de forma directa los servicios públicos que se le atribuyan, aunque impliquen el ejercicio de autoridad como es éste.

- Cuando el art 39 de la LOFCS enuncia cuales son la actividades de las Comunidades Autónomas en materia de coordinación, no se deben entender como relación cerrada, máxime cuando el art 148.1. 22 de la C.E. dice que será de ellas las competencias de "La coordinación y demás facultades". Lógicamente la expresión citada indica que la actividad de las CC.AA será amplia y de ahí que deberá entenderse la coordinación como algo dinámico y abierto, encaminada a potenciar la actividad de la Policía Local.

- Los conceptos de "fomentar" o "favorecer" que se planteaba en muchos textos de las Leyes de Coordinación son perfectamente encuadrables dentro de una función amplia de coordinar.⁷⁸⁷

El excesivo número de municipios que existen en nuestro país y los problemas que ello plantea de cara a la correcta prestación de determinados servicios, ha generado la conciencia de que hay que dar una solución coordinada

⁷⁸⁷ La Sentencia 45/91 de 28 de Febrero a propósito de la planificación sectorial como instrumento de coordinación dice que:

“ - La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto.

- La competencia de coordinación presupone la existencia de competencias por los órganos coordinados que deben ser coordinadas por el órgano coordinante.

- La coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades.

- La integración de los medios y sistemas de relación exige la adopción de medidas necesarias y suficientes para lograr tal integración.”

a ello y no cabe duda que la seguridad es uno de los servicios esenciales y lo caro que es la prestación del servicio obliga a que si no es posible con la legislación existente, como ha puesto de manifiesto el T.C., se revise la misma para poder dar una correcta respuesta a los problemas de seguridad.

2.- Agrupaciones Funcionales u Obligatorias

a).- Cuestiones Generales

Son entidades locales que se unen para la consecución de un objetivo común y se diferencian de las Mancomunidades en que frente al carácter voluntario de estas, se producen por impulso imperativo y exterior en las otras. Las Agrupaciones de municipios son forzosas, según Martín Mateo⁷⁸⁸ la compulsión que se predica de estos entes complejos deriva del hecho de que su nacimiento no es jurídicamente obra de la voluntad conjunta de sus miembros, sino de una decisión exterior, la del Legislador o del Gobierno. Por ello se pueden definir como " Entidades Locales complejas de base municipal y carácter necesario."

Igualmente se diferencian con los Consorcios en que son sólo municipios sus componentes.

⁷⁸⁸ MARTÍN MATEO, R. Op. cit. pág. 94

La normativa anterior a la vigente 7/85 LRBRL, ya contemplaba la creación forzosa de Agrupaciones para la prestación de servicios obligatorios. De lo que se deduce que las Agrupaciones han tenido en nuestro Derecho una clara aspiración a resolver los problemas que tenían los Municipios, especialmente los pequeños. Sin embargo, salvo para el mantenimiento del puesto de Secretario municipal es muy poco el uso que se ha hecho de esta figura.⁷⁸⁹

En nuestro ordenamiento actual observamos que la C.E. permite la creación de Agrupaciones de Municipios diferentes a la Provincia, sin que se pueda hablar de que estas agrupaciones obligadas supongan una violación de la autonomía municipal de acuerdo con la Sentencia del TC. de 2 de febrero de 1981. Todo ello se encuentra justificado en cuanto que se pretende superar la deficiencia de medios de los municipios.

En relación con esta figura son algunas las CC.AA. las que han contemplado en sus Estatutos la posibilidad de creación⁷⁹⁰ y no creo se pueda alegar en contra de ella que el catálogo apuntado en el art. 3.2 de la LRBRL sea un número cerrado, aspecto que ya he comentado anteriormente.

Debido a que esta figura depende de la normativa de las CC. AA. se hace

⁷⁸⁹SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local Op. cit. pág. 113. “Las agrupaciones municipales forzosas que para la ejecución de obras públicas suvencionadas o la prestación de servicios públicos obligatorios podía disponer el Consejo de Ministros han desaparecido, al no recogerse sus preceptos regulados en el T.R. Subsiste, sin embargo, la agrupación para el sostenimiento en común de un secretario, por venir así expresamente autorizada por el art. 161 TR, que encomienda la adopción de la decisión correspondiente a la Administración de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias de la Administración del Estado para la clasificación de los puestos de trabajo resultantes.”

⁷⁹⁰ Así lo han hecho Galicia en su Art. 40. 3; Cantabria en su art 36 y Murcia art 3. 2.

difícil precisar su régimen estatutario, así como el desarrollo efectivo que luego va a tener.

Lo que sí debemos de dejar abierta es la posibilidad de su constitución que ha quedado clarificada con la aprobación del Reglamento del Registro de Entidades Locales, donde expresamente se enuncia la posibilidad de "otras Agrupaciones de Municipios".

La naturaleza de entidades forzosas ha hecho que diversos autores nieguen la posibilidad de desarrollo de esta figura, pues colisionaría, a su juicio, con la autonomía municipal ⁷⁹¹.

B)- Las Agrupaciones Obligatorias y la Seguridad.

Al no ser objetivo de este trabajo agotar el estudio de la estructura jurídica de esta figura asociativa municipal, simplemente me he referido a ella, de cara a la posibilidad de que sea empleada para resolver las posibles deficiencias en materia de seguridad municipal.

En cuanto que esta figura pueda ser la adecuada para prestar el servicio de seguridad pública atribuido a las entidades locales, no parece la más adecuada pues las CC.AA. al tener que legislar con carácter obligatorio en esta materia, podrían estar extralimitándose en una competencia que es exclusiva del Estado y

⁷⁹¹ Entre otros CLIMENT en su obra Legislación del Régimen Local pág. 209, igualmente se manifiesta sobre este tema MARTÍNEZ MARÍN en su obra Derecho Administrativo pág.. 356

la facultad de coordinación que tienen atribuida quedaría superada, lo que a mi juicio plantea la posibilidad de cuestionar la idoneidad de la misma.

Por lo tanto las Agrupaciones funcionales como opción para resolver las evidentes deficiencias que tienen gran parte de los municipios de nuestro país, para prestar un servicio costoso y complejo, como es el de seguridad, no parece la opción más adecuada.

Sin embargo, la modificación de la Ley 2/86 sí que podría ser un momento adecuado para contemplar la posibilidad de constituir, e incluso obligar a hacerlo, entidades complejas de ámbito supra municipal, que podrían ser la solución a la complejidad de la seguridad municipal.

3.- Los Consorcios.-

a).- Cuestiones Generales

Es una fórmula de cooperación de las Entidades Locales que tiene un origen antiguo, aparece por primera vez en nuestro Ordenamiento en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955.⁷⁹²

Es el consorcio una asociación entre entes públicos de diferente orden con posibilidad de participación, en su caso de alguna entidad privada sin ánimo de

⁷⁹² NIETO GARRIDO Eva. Op. Cit. REALA N° 270 Abril- Junio 1996 pág. 327.

lucro con intereses concurrentes con dichos entes públicos. A través del Consorcio varias Administraciones se despojan de una específica área de actividad, común entre sí, para gestionarla de forma fusionada, pudiendo hacerlo también con entidades privadas sin ánimo de lucro que persiguen fines concurrentes con los de las Administraciones públicas.⁷⁹³ Las Administraciones públicas que participan como miembros de esa entidad, no se les debe considerar meros gestores, sino que ellos constituyen el patrimonio consorcial. Las relaciones de instrumentalidad han sido consideradas como uno de los elementos característicos los entes institucionales respecto del ente matriz.⁷⁹⁴

La mayoría de los autores exige de las asociaciones de Entes locales, para que se les pueda considerar como consorcio que han de reunir una serie de reglas mínimas que lo diferencia básicamente de otras.⁷⁹⁵

La Administración Local no es una Administración aislada, al contrario, forma

⁷⁹³ MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRIÉS "Los servicios públicos locales Op. Cit. pág. 205 "El Reglamento de Organización, Actividades y Servicios de las Corporaciones Locales, no regula el Consorcio como modo de gestión de los servicios públicos, sino que un Título distinto (el VII) lo contempla, junto al "convenio" como producto de las relaciones de cooperación" interadministrativa.

⁷⁹⁴ NIETO GARRIDO, Eva. El consorcio Administrativo Op. Cit. Pág.. 71

⁷⁹⁵ NIETO GARRIDO, E. OP. Cit. Pág.. 107 dice que estas reglas son las siguientes:

- Carácter voluntario y personalidad jurídica propia
- Asociación de entidades públicas de distinto orden y pueden participar entidades privadas sin ánimo de lucro.
- Los servicios que deba asumir el Consorcio serán sometidos, si fuese necesario, al procedimiento de municipalización o provincialización.
- Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que fijen los estatutos.
- La gestión de los servicios del consorcio podrá hacerse por cualquiera de las modalidades previstas en la legislación local.
- Los estatutos determinarán los fines del mismo.

parte del conjunto de los poderes públicos, es, en definitiva, parte integrante de la estructura orgánica del Estado y estas uniones para la prestación más correcta de los servicios públicos que se les ha encomendado no hacen sino poner este hecho de manifiesto.⁷⁹⁶

b).- Constitución y Funcionamiento

En el consorcio se asocian libremente personas jurídicas de diferente orden para fines de interés local. Se diferenciarían de las Mancomunidades por la heterogénea composición de los entes que lo integran.

Para Sosa Wagner el consorcio se podría definir como la fórmula, con la que toma cuerpo el interés, que varios sujetos tienen en hacer juntos algo, que a todos ellos interesa.⁷⁹⁷

Esta entidad debe considerarse como un instrumento de cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y el resto de las Administraciones públicas, pero también se cita justamente el consorcio, como se la asociación que puede constituir con otras Administraciones o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persiguen fines de interés público concurrentes con las propias Administraciones.⁷⁹⁸

La necesidad de que los entes que lo integran tengan carácter territorial o no,

⁷⁹⁶ SÁNCHEZ MORÓN, La Autonomía Local op. cit. pág.. 192

⁷⁹⁷ SOSA WAGNER, Francisco. La Organización de los servicios económicos. Documentación Administrativa. n° 228 Octubre-Diciembre 1991.

⁷⁹⁸ SOSA WAGNER, F. "Mancomunidades y otras Organizaciones asociativas." en MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Dº M. Op. Cit. pág.1051

es uno de los puntos de discusión sobre el origen y estatutos de los consorcios, que se ha visto incrementado, por su no inclusión en catálogo de la LRBRL, y el que haya sido tratado este tema al hablar de las actividades y servicios⁷⁹⁹

El Consorcio debe ser considerado como entidad de naturaleza singular⁸⁰⁰ fruto de una serie de voluntades que dan lugar a la aparición de una persona jurídica, hecho que tanto el Reglamento de Servicios como el propio Texto Refundido confirma al reconocer que éstos, gozarán de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines.⁸⁰¹

El tema de la personalidad jurídica nos remite obligatoriamente al Derecho privado, cuya atribución de la personalidad debe entenderse hecha, por la autoridad pública que tiene la capacidad para ello. Una vez que el ente consorcial ha quedado validamente constituido con arreglo a derecho se entiende alcanza la personalidad jurídica y, por ende, la capacidad jurídica. La publicación de la constitución y sus estatutos no supone un elemento esencial en la adquisición de esa personalidad jurídica, sino que ésta se adquiere por la válida constitución con arreglo a Derecho.

El que se cuestionara la consideración de ente local, ha supuesto que el R.D.

⁷⁹⁹ Art. 87 de la LRBRL " Las entidades Locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin Anam de lucro que persiguen fines de interés público."

⁸⁰⁰ MARTÍN MATEO en su op. cit pág. 112 expresa la idea de que debe ser considerado como Entidad Local de carácter derivativo y no simplemente como entidad de naturaleza singular.

⁸⁰¹ Texto Refundido Art.110. 2. "Gozarán de personalidad jurídica propia.

3. Los Estatutos determinarán los fines de los mismos, las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

4. Sur órganos de decisión estarán compuestos por representantes de los Entes consorciados."

382/1986 de 10 de Febrero, no contemple la inscripción de los Consorcios en el Registro de Entidades Locales, si bien algunas Comunidades Autónomas, han creado el Registro de entes locales de la Comunidad donde se incluyen los consorcios constituidos dentro de ella.⁸⁰²

El consorcio es un evidente instrumento de cooperación administrativa de los previstos en el art. 57 de la LRBRL en él es posible apreciar la voluntariedad de la relación establecida entre sus miembros y la inalterabilidad de la titularidad de las competencias que los miembros aportan a la entidad consorcial. Por ello Eva Nieto⁸⁰³ dice que la consecuencia práctica de este hecho es que las Administraciones públicas no deben utilizar esta entidad para coordinar las competencias municipales.

Estos datos han hecho que determinados autores hayan discutido la condición de ente local del consorcio.⁸⁰⁴ Sin embargo no se debe considerar a los consorcios como simples modalidades gestoras de servicios sino auténticas Entidades Locales, lo que se vería ratificado por la posterior evolución legislativa de la figura del consorcio ya que el Decreto Ley de 12 de noviembre de 1970, les asigna tal consideración, a los efectos de disfrutar de los beneficios fiscales propios

⁸⁰² Así la Comunidad Autónoma de Cataluña establece, que “los acuerdos de los consorcios y sus estatutos se remitirán a la Dirección General de Administración Local, para la inscripción del consorcio en el Registro de Entidades Locales de Cataluña.” (Reglamento de Obras, actividades y servicios de las entidades locales de 1995 art.313.5)

Igualmente lo contempla la Ley 7/1993 de 27 de Julio de Demarcación municipal de Andalucía. (Art. 36,2) que alude a la inscripción de los Consorcios en el Registro de Entidades Locales.

También lo hace la Norma Foral 3/95 de 30 de Marzo, La Ley 3/91 de 14 de Marzo de Entidades Locales de Castilla la Mancha.

⁸⁰³ NIETO GARRIDO, Eva. El Consorcio .. op. cit. pág.. 361

⁸⁰⁴ MARTÍN MATEO en su op. cit. pág. 234 en varios puntos más además de MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, Los Consorcios en el Derecho español. Madrid 1974. pág.. 134.

de las Corporaciones Locales. Posteriormente, ya de una forma explícita el art 107 del R.D. 3046/77 en su apartado segundo, atribuyó a los consorcios la consideración de entes locales. A partir de 1977 ya no cabe ninguna duda legal ni doctrinal al respecto.⁸⁰⁵

Los Estatutos de estas entidades son el cuerpo normativo básico que regirá las relaciones entre los componentes de las mismas, que funciona además como reglamento. En ellos se determinará sus fines y peculiaridades de organización y funcionamiento.

Los Estatutos cumplen una función estructurante del ente consorcial, son pues el cuerpo jurídico que le da forma y le sostiene. En definitiva ellos son la manifestación de la autonomía de la voluntad de los consorciados y el fundamento de su existencia, pudiendo regular cualquier aspecto de su vida jurídica.⁸⁰⁶

En definitiva, el Estatuto es la piedra angular del régimen jurídico del consorcio, cuyas lagunas son salvadas acudiendo, en función de la naturaleza jurídica de la entidad analizada, al régimen jurídico general de los entes locales - (siempre que el control de los órganos de gobierno del Consorcio corresponda a entidades locales)-, o bien al régimen general de la Comunidad Autónoma de

⁸⁰⁵ NIETO GARRIDO. Eva. El consorcio Administrativo. Cedecs. Barcelona 1997. Pág... 42 a 46. Esta autora manifiesta que desde su primera regulación en España en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, aparecen una serie de características que aparecen plenamente vigentes y son:

- Asociación de Derecho Público.
- Tiene personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines.
- Carácter voluntario
- Actúa sometido al derecho Público
- Objetivo de carácter predominantemente local

⁸⁰⁶ DE CASTRO Y BRAVO, F. La Persona Jurídica. Civitas Madrid, 1981, pág.. 280

referencia o al Estado.⁸⁰⁷

Las normas que establecen las especialidades de este tipo de asociación, será su ordenamiento marco pero por sus especiales características hacen que no se agote el régimen jurídico de los consorcios. Las disposiciones que regirán básicamente serán las relativas al Régimen Local del Estado, así como las que las CC.AA. en el ámbito de sus competencias puedan desarrollar en esta materia.

c).- El Consorcio y la Seguridad.

La aplicación de esta figura asociativa para dar solución a la seguridad municipal plantea diversas cuestiones que obviamente deben tenerse en cuenta.

La naturaleza de entidad de Derecho Público no parece deba cuestionarse pues de acuerdo con el T.R. se constituirán para fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas.⁸⁰⁸ Lo cierto es que el Consorcio como corporación instrumental de derecho público forma parte de lo que se denomina globalmente Administración pública. Sin embargo, que sea la agrupación de Entidades Locales más apta para la prestación del servicio de seguridad puede parecer una afirmación no del todo adecuada.

Más cuestionable es este tipo de agrupación, y su idoneidad para dar respuesta a los temas de seguridad, si se tiene en cuenta la participación de sujetos

⁸⁰⁷ NIETO GARRIDO, E. Op. Cit. Pág... 108

⁸⁰⁸ Art. 110, 5. del T.R.

de derecho privado y particulares en ella. Especialmente plantearía problemas en relación con lo dispuesto en el artículo 95 párrafo segundo del Texto Refundido en cuanto que " los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por gestión directa". ⁸⁰⁹

El artículo 92 de la LRBRL dice que queda reservado al personal sujeto al Estatuto funcional entre otras las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, fe pública y asesoramiento legal preceptivo, encaminada esta reserva a garantizar la objetividad, la imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.

Dadas sus peculiaridades como es la participación de entes privados, a pesar de que por razón de su cometido se les puede apreciar el carácter de entes de Derecho Público, ha hecho que no se diferencien en mucho de las Mancomunidades. Esto puede ser la razón de que se le de un tratamiento menos importante en la LRBRL, pues para determinadas funciones pueden ser estas más aptas.

Debido a que la posible materia a la que sería de aplicación estas entidades organizativas sería la seguridad, que en principio es competencia exclusiva del Estado complica la posibilidad de que se puedan emplear para dar respuesta a esta necesidad básica de la sociedad.

El que no se incluya este tipo de asociación en el Registro de Entidades Locales no debe dársele mayor importancia y hacer depender de ello su vigencia, debiéndosele dar a la inscripción mero efecto declarativo.

⁸⁰⁹ En similares términos se manifiesta sobre este tema el artículo 85 de la LRBRL.

Las competencias, que puede asumir este tipo de asociación municipal, sin olvidar especialmente su carácter de Administración pública , y dado el interés local que mueve su constitución debe tener muy presente la legislación sectorial a la que se aplica esta Entidad Local. Especialmente importante será la legislación sectorial cuando se trate de emplear este tipo asociativo para responder a las inquietudes de los ciudadanos en materia tan importante para ellos como es la seguridad. Pero que por otro lado el T.C. se ha manifestado restringiendo sus posibilidades.

4.- La Comarca.-

a)- Cuestiones Generales

Desarrollar un estudio jurídico-positivo de la comarca resulta encargo enojoso y hasta harto difícil, aunque sólo sea por la sencilla razón de que la comarca sigue siendo un gran tema pendiente de política legislativa local.⁸¹⁰

Esto condiciona de manera importante cualquier estudio que se pretenda hacer de esta asociación de municipios. Es cierto que existe una abundante literatura que trata el tema tanto desde la vertiente centralista como desde la nacionalista. Sin embargo no podemos despreciar que al margen de las

⁸¹⁰ PRATS I CATALA, Joan. "La Comarca." MUÑOZ MACHADO (Director)Tratado de Derecho Municipal. Civitas- Madrid 1988. Pág. 1345

apreciaciones de todo tipo, hay un régimen jurídico que las regula.⁸¹¹

La Comarca es una agrupación de municipios distinta de la Provincia, cuyas características determinan intereses comunes que exigen la atribución de unas competencias propias. Es además una entidad de segundo grado, constituida por una agrupación forzosa de municipios. Pudiendo ser una entidad local territorial con fines genéricos, o una entidad institucional para fines específicos.⁸¹²

La estructura territorial del Antiguo Régimen, según Cifuentes Calzado fuè esencialmente comarcal. Ella desapareció con el uniformismo centralizador del constitucionalismo liberal⁸¹³

La complejidad de esta figura hace que no haya cristalizado de forma imponente este sistema de agrupación, especialmente se ha complicado su desarrollo cuando los expertos hablan de que no se debe considerar un hecho necesariamente jurídico⁸¹⁴. A esta complejidad para delimitar los municipios que se pueden considerar incluidos en ella debe sumarse la ideologización actual de sus planteamientos y los conflictos históricos que en su desarrollo perviven. Las discusiones acerca de las comarcas no es un tema postconstitucional. Durante el franquismo hizo correr no poca tinta, no sólo doctrinal, sino oficial y normativa.⁸¹⁵

⁸¹¹ SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local Op. cit. pág. 101 “ La Constitución de 1978 tampoco menciona la comarca, pero adelanta que “ se crearán agrupaciones de municipios diferentes de las provincias” (art. 141. 3) y también que” mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica”

⁸¹² LLISSET BORRELL Francisco. Manual de Derecho Local. Editorial El Consultor Abella. Madrid 1985 pág.. 193

⁸¹³ CASTELAO RODRÍGUEZ y otros op. cit. pág.. 210

⁸¹⁴ MARTÍN MATEO, R. op. cit. pág.. 149

⁸¹⁵ PRATS I CATALA, Joan. Op. Cit. pág.. 792

La comarca es un espacio intermedio entre la Provincia y la Comunidad Autónoma y se caracteriza por tener coexión natural e idiosincrasia particular. En la comarca se intentaron resolver los problemas de los pequeños municipios a lo largo de la historia, sin embargo esta institución no ha tenido un respaldo legal en nuestra actual legislación. Es más en la C.E. se optó por potenciar las provincias frente a las comarcas, sin cerrar la posibilidad a esas agrupaciones de municipios que se contempla en el art 141. 3. El propio Tribunal Constitucional en Sentencia de 28.07.1981 definió la naturaleza de estas agrupaciones⁸¹⁶

El resurgimiento de lo que podíamos llamar el hecho comarcal encuentra parte de su explicación en los cambios y aspiraciones que la transición política permitió cobijar. El optimismo democrático hizo buscar nuevas estructuras que permitieran acercarse lo máximo posible al ciudadano⁸¹⁷

Esta importancia de las Comarcas se presenta especialmente en Cataluña, donde su Estatuto contempla, que se estructurará su organización territorial en Municipios y Comarcas.⁸¹⁸

Igualmente ocurre en otras Comunidades que no hacen sino desarrollar el art

⁸¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 28.07.1981

"El texto constitucional contempla también la posibilidad (art.141.3) de crear Agrupaciones de Municipios diferentes de la Provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no parece constitucionalmente garantizada, pero tienen una clara vocación autonómica, correctamente confirmada en el Estatuto Catalán (art 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios Municipios o actuar "

⁸¹⁷ FERRER I JACAS Joaquín. "Las Organizaciones Supramunicipales en España : Las Comarcas" REALA N° 254 Abril- Junio de 1992. pg. 320.

⁸¹⁸ La Ley O. 4/79 de 18 de Diciembre en su art 5. 1. contempla como " La Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcasles."

Todo ello sin perjuicio de los problemas legales que plantea su personalidad jurídica dada la ambigüedad del término en el texto constitucional. Efectivamente el artículo 141.3 citado no es suficiente para resolver las dudas sobre la naturaleza territorial y jurídica de esta figura, lo que sitúa a este tipo de agrupaciones en el mismo grado de indefinición que las Mancomunidades o Áreas metropolitanas.

C.- Constitución Competencias y Funcionamiento

Las Comarcas se crean por Ley de las Comunidades Autónomas, bien según el mecanismo ordinario de ejercicio de la iniciativa legislativa, bien por iniciativa de los propios municipios. Pudiendo oponer veto a la creación de la comarca municipios componentes de la misma cuando reunan determinados requisitos.⁸²⁰

⁸¹⁹Otras Comunidades que ha contemplado la comarca como parte de su organización territorial son: Aragón art. 5 de la Ley O. 8/92 de 10 de Agosto. Asturias en el art. 6 de la Ley O. 7/81 de 30 de Diciembre Art. 36 de la Ley O. 8/81 de 30 de Diciembre. Castilla La Mancha art 29. 2. a) . Castilla León art. 19. 3 de la Ley O. 4/83 de 25 de Febrero. Extremadura art. 2 . 2 de la Ley O. 1/93 de 25 de Febrero. Galicia art 27. Dos, de la ley O. 1/81 de 6 de Abril. Murcia art. 3.1 de la Ley O. 4/82 de 9 de Junio. La Rioja art . 5 de la Ley O. 3/82 de 9 de Junio.

⁸²⁰ SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local Op. cit. pág. 105 “ Ahora bien las dos quintas parte de los municipios que deben agruparse en la comarca (siempre que representen, al menos, la mitad del censo electoral del territorio correspondiente) pueden oponer un veto a la creación de la Comarca, sabia cautela ésta utilizada por la LB y destinada a evitar una eventual proliferación de comaracs que nazcan en guerra con los propios municipios que la integran.

Esta regla sólo se excepciona para el caso de Cataluña, donde, pro haber existido en el pasado una organización comarcal, puede una ley, aprobada por mayoría absoluta, acordar “ la constitución de la comarca o las comarcas que resten para extender dicha organización a todo su ámbito territorial”

En términos semejantes se manifiesta CASTELAO RODRIGUEZ, J. Régimen Local y AutonómicoOp. cit. Pág. 112 añadiendo como “ En Asturias se ha aprobado la Ley 3/86 de 15

Las Comarcas son agrupaciones que se imponen a los Municipios que en ella están integrados, sin que se pueda olvidar el protagonismo que ellas tienen en la constitución y desarrollo de las mismas.⁸²¹ Este fenómeno obliga a los Municipios implicados a aceptar las condiciones de su integración, para que al no ser una Entidad de carácter obligatorio, se evite que atente contra la autonomía local.

Esta agrupación se diferencia de la Mancomunidad en el hecho histórico y social que le aporta unas características propias y que el ordenamiento jurídico reconoce. La falta de regulación constitucional y la poca precisión en la ley de Bases es lo que hace que el legislador autonómico tenga bastante libertad a la hora de concretar la normativa relacionada con las comarcas.

Ferrer i Jacas manifiesta en relación con la exclusividad en materia de normativa sobre las comarcas, que ésta. ha de "ser inmediatamente relativizada y reconducida, como mínimo, al esquema bases-desarrollo, básicamente por dos circunstancias.

- Que la competencia es exclusiva sin perjuicio de la Competencia atribuida al Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas previsto en el Art 149. 1.1.18 de la Constitución.

- Que el Tribunal Constitucional ha recalado no se debe olvidar la importancia de esa cláusula.⁸²²

de Mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de Comarcas”

⁸²¹ CASTELAO RODRÍGUEZ y otros, op. cit. pág. 211 expone que " Se trata de un hecho asociativo determinado imperativamente por la Comunidad Autónoma por razones de eficacia en la prestación de los servicios. También se puede entender incluidas manifestaciones supra municipales consuetudinarias como las Comunidades de Villa y Tierra, Asociaciones etc. etc."

⁸²² FERRET I JACAS, "Las organizaciones..." Op. cit. pág. 321

Dada la evidente autonomía de regulación por parte de las Comunidades Autónomas, el procedimiento de constitución es variado. En este desarrollo parece lógico que se cuente con la mayoría de los municipios y que estos representen también una parte importante de la población de esa Comarca.

En alguna de las Comunidades Autónomas que han entrado a regular este aspecto, se han aportado determinadas peculiaridades como, exigir que sean pueblos limítrofes, que pertenezcan a una misma Comunidad Autónoma e incluso que sólo pueden constituirse con municipios de una misma provincia⁸²³

En las normas que regulen la organización de ellas se debería contemplar la participación en la toma de decisiones en relación con la importancia de los núcleos de población que la componen.

A propósito de las competencias y de acuerdo con la Sentencia del T.C. de 28 de Junio de 1981 se debe admitir que las Asociaciones de Municipios que se creen podrán asumir las competencias que tengan los municipios, bien por leyes estatales bien por leyes de Comunidades Autónomas,⁸²⁴ sirviendo esta institución para dar un mejor servicio a los ciudadanos.

⁸²³ Así siguiendo el art 152 de la C.E. deben ser limítrofes, o como en Andalucía y el País Vasco se exige que sean de una misma provincia. El que sean de una misma comunidad autónoma viene determinado por el propio ámbito territorial de la competencia.

⁸²⁴ MARTÍN MATEO en su obra citada pág. 181 dice que hay límites al incremento de competencias de las Comarcas y ellos son los siguientes:

- Que no produzcan el vacío de contenido a las provincias.
- Que no se prive a los municipios de contenido
- Que no pierdan sus competencias los municipios.

Todo ello de acuerdo con la citada Sentencia del TC de 28.06.1981 y el art 42. 4 de la LRBRL.

A propósito de las competencias comarcales LLiset Borrel manifiesta que les vienen determinadas por ley autonómica y por una especie de delegación hacia arriba por parte de los Municipios⁸²⁵

Ciertamente la Constitución no da un tratamiento específico a las Comarcas pero sí reconoce este hecho cuando contempla la posibilidad de que se creen asociaciones de Municipios diferentes de la provincia, que gocen de plena personalidad jurídica⁸²⁶

El tratamiento de esta figura en los diversos estatutos de Autonomía ha ido parejo con la conciencia comarcal de sus territorios y los planteamientos políticos de sus dirigentes.

La Comunidad Autónoma más preocupada por este hecho ha sido Cataluña cuyo Estatuto reconoce que la Generalidad se estructurará en Municipios y Comarcas. Posteriormente otras Comunidades contemplaron este fenómeno incluso la de Valencia contempla la posibilidad de una Ley especial para la división de las Comarcas.

La Comarca no se le puede considerar como entidad local territorial del art. 3. 1. donde sólo caben el Municipio, la Provincia y la Isla, sino del apartado 2 del mismo artículo que lo diferencia básicamente. Pues de acuerdo con el TC el primer apartado del citado artículo se le debe dar un sentido de "númerus clausus"⁸²⁷

⁸²⁵ LLISSET BORRELL Manual de Derecho local, pág.. 194

⁸²⁶ Artículos 141. 3 y 153.3 de la C.E.

⁸²⁷ Sentencia de 8 de Julio de 1983

En relación con este tema FERRET I CASAS "Las organizaciones.." op. cit pág. 327 dice que de la exclusión de las Comarcas de los entes territoriales " debe interpretarse como una remisión al legislador autonómico para que, a tenor de las disposiciones del estatuto que le

A diferencia de la Mancomunidad la Comarca es un hecho histórico y social que reconoce el ordenamiento jurídico exigiéndose que se den esos antecedentes para que exista como tal. Algunas Comunidades Autónomas se han preocupado de su desarrollo promocionando con estudios y trabajos su afianzamiento.

En relación con su organización y competencias debemos remitirnos a lo ya expuesto anteriormente para las otras asociaciones de Entidades locales. El punto obligado de partida son sus propios Estatutos así como la normativa de las CC.AA. que lógicamente deberá precisar cuales son los elementos formales en su composición orgánica y el funcionamiento comarcal. Que deberá estar limitado a la peculiaridades de cada entidad supramunicipal.

c).- Las Comarcas y la Seguridad.

A propósito de la idoneidad de crear estas entidades asociativas para la intervención en materia de seguridad ha de tenerse presente lo ya manifestado por el TC⁸²⁸ en cuanto a su origen: es decir podrán provenir, bien de las atribuidas anteriormente a los Municipios o bien a las Provincias por asignación mediante Ley de Comunidad Autónoma o tengan su origen en estos mismos entes o nuevas competencias de la propia Comarca.

Estas competencias de las Comarcas no pueden producir disminución

vinculen o, en ausencia de las mismas, a su voluntad, caracterice o no las comarcas como entes locales territoriales."

⁸²⁸ Sentencia de 28 de Junio de 1981

sustancial de las atribuidas a los Municipios ni a las provincias.⁸²⁹

No obstante, las competencias que se atribuyan a las comarcas debe ser muy estudiados para dotarles de funcionalidad para evitar que sean un ente o estructura territorial sin sentido. No olvidemos que a las Comarcas les va a tocar coexistir con los Ayuntamientos y con las provincias. Esto pone de manifiesto que no se puede pesar en un amplio espectro competencial para ellas cuando la LRBRL al hablar de ellas parece hacerlo con carácter restrictivo.⁸³⁰

En caso de resistencia de los municipios a la integración en las comarcas, se plantea la posibilidad de que ellos desarrollen esas competencias por ellos mismos y rechacen la posibilidad de delegación en la comarca para los servicios de carácter supra municipal.⁸³¹

Esta forma de agrupación municipal, dados sus antecedentes históricos y sociales podría haber sido una de las opciones manejadas para responder a las deficiencias de los pequeños municipios en materia de seguridad.

Sin embargo el derecho comarcal está más previsto normativamente que realizado en la práctica⁸³² y es francamente acertado que con las comarcas se resuelve el problema del tradicional uniformismo del régimen local español.

⁸²⁹ COSCULLUELA MONTANER, Luis. Entes públicos y principios de la Organización Administrativa. Civitas. Madrid. 1996 pág.. 260.

CASTELAO RODRÍGUEZ y otros op. cit pág. 212

⁸³⁰ Art 42. 4 de la LRBRL.

La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar servicios enumerados en el art 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del art. 25.

⁸³¹ FERRER I JACAS en su obra "Las Organizaciones.." op. cit. pág.. 337 se expresa en esta línea

⁸³² FERRER I JACAS op. cit pág.. 342

Dada la homogeneidad social de los municipios que la componen puede ser un instrumento válido para resolver los problemas de seguridad de los municipios. A pesar de ser necesario un importantel cambio de legislación.

5.- Áreas Metropolitanas.-

a).- Características Generales.

La concentración de la población en torno a las grandes ciudades constituye un rasgo definitorio de nuestro tiempo. Un fenómeno de importantísimas consecuencias económicas, políticas y sociales ... y también jurídicas. El Derecho se ha visto obligado a ofrecer respuesta a los innumerables problemas que este hecho genera.⁸³³

Las Áreas Metropolitanas son entes locales de segundo grado formadas por agrupaciones de municipios distintas de la Provincia y su carácter territorial o no

⁸³³ BARRERO RODRÍGUEZ, M^a Concepción. Las Áreas metropolitanas. Civitas. Madrid 1993. Pág. 23 “ El derecho se ha visto obligado a ofrecer respuestas a los innumerables problemas que este hecho genera; problemas de carácter muy variado y que van desde la propia organización administrativa de ese espacio a la prestación de servicios comunes, pasando por el trascendental asunto de la ordenación urbanística de su territorio. La prestación de servicios públicos en las grandes conurbaciones urbanas ha adquirido ya tal envergadura que los Ayuntamientos de la zona devienen, a veces, impotentes en orden a su adecuada satisfacción, a la par que se demuestra cómo su coste se abarata y su eficacia aumenta a medida que se acrecienta el área de prestación. Lo que está en juego, en última instancia, es la determinación de si ciertos servicios públicos se prestarán mejor adaptados a esos espacios territoriales supramunicipales o si, por el contrario, pueden seguir desarrollándose con eficacia bajo los estrechos límites municipales”

dependerá de su configuración por la respectiva ley autonómica.⁸³⁴ El artículo 4. 2 de la LRBRL establece la posibilidad de que por ley autonómica se le otorguen potestades correspondientes, en principio, a Entes Locales.

La Ley de Bases contiene los ejes vertebradores de una regulación genérica de las Áreas Metropolitanas en nuestro ordenamiento. Ahora bien lo mismo que ocurre con el resto de Entidades Locales no básicas, su normativa queda reducida a la fijación de los grandes parámetros que han de enmarcar la acción en los Parlamentos Autonómicos.

Es un tipo de agrupación que no todos los Estatutos hacen referencia, pero que su silencio no les impide su creación.

Este sistema de agrupación de municipios es fruto de una situación social, económica y cultural común que ha dado lugar a la unión de distintos municipios, con la finalidad de satisfacer determinadas demandas de los habitantes de grandes aglomeraciones urbanas y con vinculaciones económicas y sociales⁸³⁵.

Las competencias para las que se han creado estos entes son muy diversas y las responsabilidades públicas a ellos encomendadas son variadas, aunque se debe pedir de ellas que se haga al menos con criterio pragmático.⁸³⁶

Las funciones que se les ha atribuido incluyen la de coordinación y

⁸³⁴ LLISSET BORRELL Op. cit pág. 201

COSCULLUELA MONTANER, Op. cit pág.. 261

⁸³⁵ Art 43. 2 de la LRBRL.

⁸³⁶ GARCÍA ENTERRÍA Eduardo. " la distribución de competencias entre los distintos niveles de las administraciones que intervienen, debe hacerse con criterios pragmáticos." "Organización Administrativa de las Áreas Metropolitanas". Vº Congreso H.L.A.E. IEAL vol II Madrid 1970 pág. 54

planificación, atribuciones específicas sobre urbanismo, transportes, residuos sólidos, abastecimiento de aguas, saneamiento, vivienda, incendios etc. etc.

Dado el carácter y la complejidad de los entes que componen este tipo de asociación, muchas veces se les ha considerado como unidades típicamente anexionistas. Esta técnica anexionista se manifiesta en bastante legislación, especialmente importante en la posguerra, donde se pretende crear un sistema de planificación más o menos uniforme para todos los municipios que la componen. Es la línea en la que se sitúa la ley de 25 de Noviembre de 1944 por la que se aprueban las bases para la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores.⁸³⁷ No obstante enseguida se dieron cuenta de que esas unidades creadas eran poco flexibles y había que caminar a instituciones más funcionales.

Después de la Constitución de 1978 al amparo de lo dispuesto en el art 152.3 se podrían crear como unidades intermunicipales. Sin embargo, lo que si parece obvio es que los intereses de estas entidades deben ser gestionados por los propios representantes de los municipios y nunca por entidades al margen de ellos.⁸³⁸

⁸³⁷ Sobre el carácter anexionista de esta figura se manifiesta MARTÍN MATEO , R. En su obra cit. Pág.. 216 y 217. Igualmente BARRERO RODRÍGUEZ, Mª C. En su op. Cit.39. También ha venido insistiendo en esta idea IBARRA ROBLES, L. Las Áreas metropolitanas en el modelo autonómico. Oñati 1982. Pág.. 95.

⁸³⁸SOSA WAGNER, F. Manual de Derecho Local Tecnos Madrid 3ª Edic. año 1996 Pág. 104" En el diseño de tales tareas el mayor problema ha sido y es el de conseguir una representación equilibrada de los municipios que se integran en el área. Su regulación se remite a la legislación de Comunidades Autónomas imponiendo la LB únicamente algunas reglas como al audiencia a la Administración del Estado"

b.- Constitución, Estatutos y Funcionamiento

La Constitución de este tipo de entidad supramunicipal se encuentra regulada por el art. 43. 1 de la LRBRL donde se pone de manifiesto como las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados, podrán crear, modificaciones y suprimir, mediante Ley, Areas Metropolitanas, de acuerdo con sus estatutos.

Algunos Estatutos como el de Cataluña, Valencia y Murcia tratan la posibilidad de crear Áreas Metropolitanas y lo hacen de forma muy sencilla, enunciando la posibilidad de la creación de ellas " para la coordinación y gestión de los servicios públicos"⁸³⁹

Con la aparición de la LRBRL se regula, por primera vez, la normativa aplicable a este tipo de Entidades Locales. Lo cierto es que la Ley establece normas muy elementales para ellas a pesar de que según la LRBRL deben gozar de la condición de entidades locales (Art. 3.2 de la LRBRL). Por ello Lliset Borrel dice de ellas que son Entidades territoriales, auténticas estructuras de convivencia de segundo nivel y entidades no territoriales para entes específicos.⁸⁴⁰

Puesto que este tipo de Entidades Locales no viene impuesto por ningún Estatuto, su creación tiene carácter facultativo para las CC.AA. que podrán crearla o no, en caso de hacerlo, lo mismo que las comarcas, se impondrán a los

⁸³⁹ Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

⁸⁴⁰ LLISSET BORRELL, Manual de Derecho Local, pág. 207

Municipios⁸⁴¹. La propia legislación de Comunidades Autónomas determinará los órganos de gobierno y administración de este tipo de agrupación.⁸⁴² Es decir, casi todo queda en manos del legislador de la Comunidad Autónoma, tanto su existencia como su organización y recursos.

Su característica fundamental es su contenido pluricompetencial y su carácter armonizador, deberá estar contenido en sus normas de funcionamiento, que le proporcionará una planificación conjunta de las actividades a las que se enfoque y dispondrá como deberá desarrollarse la coordinación de esos servicios y obras a las que se dedique.

De acuerdo con la Sentencia del T.C.⁸⁴³ la creación de las Áreas metropolitanas es una decisión de las Comunidades Autónomas, correspondiendo su desarrollo a quienes ostenten la iniciativa legislativa la cual será, por lo común, del Gobierno Autonómico, o de grupos parlamentarios autonómicos, e incluso de entidades supramunicipales afectadas, no estando previsto que se puedan crear a iniciativa municipal.

Las Entidades complejas son muy importantes para desarrollo de la vida

⁸⁴¹ JIMÉNEZ BLANCO Antonio. "Las Organizaciones Supramunicipales en España." REALA n1 254 pág.. 346

" La creación de las Áreas Metropolitanas queda confiada a las Comunidades Autónomas, precisándose también el rango de Ley, que habrá de tener la decisión, las otras Administraciones implicadas -Estado, Diputaciones y Ayuntamientos- han de intervenir en el procedimiento, se supone en un fase previa a la propiamente legislativa con un papel sólo consultivo".

⁸⁴² Art 43. 3 de la LRBRL

⁸⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de Diciembre de 1985 que declara inaplicable en Cataluña y País Vasco el art 6 de la ley 24/83 de 21 de Diciembre sobre medidas urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales.

social local. En el desarrollo de la creación de estas agrupaciones municipales debe quedar claro de acuerdo con el art 43.3 todos los extremos en él previstos y especialmente la garantía de que todos los Municipios integrados en el Área Metropolitana participan en la toma de decisiones y en la distribución de cargas. Estas entidades locales gozaron de gran predicamento en épocas muy recientes, como forma de dar respuesta a los problemas que planteaban las grandes "conurbaciones urbanas".⁸⁴⁴

La creación de un área metropolitana ha de resultar de una norma con rango de ley, de acuerdo con el art 43. 1 de la LRBRL, la cual determinará los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los municipios integrados en el área. Ley, que de acuerdo con algunos autores⁸⁴⁵, se ha decantado claramente por un modelo de ley individualizada para cada una de las entidades constituidas. En suma, la LRBRL establece un doble límite que la creación venga determinada por ley y que sea una norma de tal rango, la que determine sus órganos de gobierno y administración; su régimen económico y de funcionamiento; las obras y servicios que constituyan su objeto.

Para su constitución no se prevén iniciativas municipales, sino que habrá de estarse a lo dispuesto por el ordenamiento autonómico y deberá ser fruto de una decisión de sus órganos de gobierno. Todo ello sin perjuicio de las posibles consultas a los Ayuntamientos y Diputaciones afectadas. La vinculación de esas

⁸⁴⁴ COSCULLUELA MONTANER, Luis. Op. cit. pág.. 261.

⁸⁴⁵ MARTÍN MATEO, R. "Las Áreas Metropolitanas." MUÑOZ MACHADO (Director) En Tratado de Derecho Municipal. CIVITAS 1988. BARRERO RODRÍGUEZ, M.C. op. Cit. pág.. 212. LLISSET BORRELL Manual de Dº local. Op. Cit. Pág. 210.

consultas deberá estar relacionada con la incidencia que vaya a tener en los núcleos locales afectados.⁸⁴⁶

En relación con el conjunto de reglas que ha de regir la constitución de este tipo de asociación municipal, la LRBRL guarda el más escrupuloso silencio. Solamente se aprecia la condición expuesta anteriormente en relación con la audiencia a los Municipios y a las Diputaciones afectadas. Requisito que ha de darse previo al cumplimiento. " Por ello si la iniciativa legislativa se sustancia a través de un proyecto de Ley, éste deberá ir acompañado de la correspondiente documentación en la que se acredite el cumplimiento de dicho trámite". Si por el contrario "la iniciativa fuera de la Cámara, vía proposición de ley, La Asamblea legislativa, con carácter previo al debate parlamentario, deberá requerir a la Administración para el cumplimiento de esa exigencia legal."⁸⁴⁷

A propósito de la constitución, debe de tenerse presente el requisito de la constitución del órgano supremo de la entidad: El Consejo Metropolitano. Esta exigencia viene fundamentada en el carácter municipal de todos los miembros de este órgano. Ello justifica que después de cada elección municipal, se proceda a una renovación de los mismos y que sea necesario, en consecuencia, un nuevo acto de constitución⁸⁴⁸

Una vez aprobada la Entidad deberá ser inscrita en el plazo de un mes en el

⁸⁴⁶ MARTÍN MATEO, R. Y ALLENDE LANDA J. El Área Metropolitana de Alicante. Ed. Universidad de Alicante-Ayuntamiento de Alicante. 1986. Pág... 160

⁸⁴⁷ BARRERO RODRÍGUEZ, M. C. Op. Cit. Pág... 218. De la misma manera se manifiesta, MARTÍN MATEO op. Cit. pág. 858 y LLISSET BORRELL en op. Cit 207.

⁸⁴⁸ Este criterio ha sido recogido por la Ley de Cortes Valencianas de 31 de Diciembre de 1986, por el que se crea el Consejo Metropolitano de L' Horta.

Registro de Entidades Locales. Organismo creado para dar asiento a todas las Entidades Locales existentes en el territorio nacional y dependiente de la Dirección General de Administración Local. En el mismo se harán constar una serie de datos, tanto de la propia entidad como de los Municipios incorporados. Esta anotación parece tener un valor simplemente declarativo, es decir, que despliega todos sus efectos en el mundo del derecho con absoluta independencia de este acto.

Para la modificación y extinción de las Áreas Metropolitanas se puede decir que necesitarán de los mismos requisitos que para su creación siempre que la modificación suponga alteración de la naturaleza de la misma e igualmente para la extinción.

En relación con las competencias que pueden asumir las Áreas Metropolitanas, se debe tener presente que éstas pueden ser, aquellas materias que siendo del interés de la colectividad, pueden ser ejercitadas por las Entidades Locales. No existe un modelo competencial único, sino que pueden ser muchas las competencias y muy variadas. El principio general es que la coordinación y planificación constituyen los dos grandes pilares de la actividad metropolitana. Cualquier obra o servicio que cumpla el requisito legal, de haber sido establecido por el correspondiente órgano legislativo autonómico, puede ser objeto de la acción de esa entidad.

La Composición de los municipios del las Áreas Metropolitanas deben ser limítrofes donde estén representados todos los municipios integrantes, aunque no con el mismo peso participativo, diferencia ésta que será resuelta por la propia Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en sus leyes.

c).- Las Áreas Metropolitanas y la Seguridad.

Hay determinadas actividades municipales, como es la seguridad, que se integran difícilmente en entidades que no son los propios municipios. Sin embargo todas estas posibilidades de gestionar más racionalmente las facetas de vida de los ciudadanos es un compromiso obligado.

A propósito de la competencia de tráfico, transporte y seguridad, no hace falta justificar que le viene impuesto por la propia realidad. La fuerte interconexión económica y social existente entre municipios asentados en un mismo espacio geográfico, característica definidora de las Áreas Metropolitanas, hace de estas asociaciones campo propio de las competencias de esta Administración.⁸⁴⁹

Corresponde el desarrollo de esa función a la Policía Local, de acuerdo con el art 53 de la Ley O. 2/86 de CFS. La creación de los Cuerpos de Policía Local es competencia de los respectivos Ayuntamientos que lo harán de acuerdo a lo dispuesto en la LRBRL y en la normativa de las respectivas Comunidades Autónomas.

Efectivamente la LRBRL no contempla la constitución de estos cuerpos pero sí competencias municipales que deberá desarrollar a través de los mismos, incluso cita al Alcalde que será el que ejerza la Jefatura de la Policía Municipal, así como el nombramiento y sanción de los funcionarios que usen armas. Igualmente contempla en la disposición final tercera, la aprobación de un "estatuto" específico

⁸⁴⁹ BARRERO RODRIGUEZ, M. C. Las Áreas Metropol. Op. cit. pág. 204

para su personal.

En el Real D. L. 781/86 Texto Refundido de Régimen Local no es mucho más lo que se dice, y tendremos que remitirnos a la legislación autonómica, como hemos visto anteriormente, para completar la normativa existente en esta materia.

Por lo tanto compete a los municipios, la ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas, cuya vigilancia ejercerá mediante la Policía local, bajo la directa autoridad del Alcalde. Esto presenta un panorama competencial poco definido, que hace que el Área Metropolitana no se pueda presentar como una solución completa y acabada para la prestación de este servicio. Mucho más complejo desde la sentencias del Tribunal Constitucional a propósito de las Mancomunidades de Policía cuestionando la participación en la seguridad de otros entes que no sean los municipios

Sin embargo las Áreas Metropolitanas "si pueden asumir competencias de coordinación respecto de las policías existente en su término. Serían las encargadas de establecer líneas generales a partir de las cuales pueda hacerse posible una actuación ordenada de las distintas Policías locales en el ejercicio de sus funciones, a cuyo fin se hará precisa la intercomunicación recíproca, así como las directrices básicas a partir de las cuales pueda hacerse posible una actuación ordenada de las distintas Policías locales en el ejercicio de sus funciones, a cuyo fin se hará precisa la fijación de un sistema de intercomunicación recíproca, así como el señalamiento de aquellas directrices básicas a las que aquellas deben acomodar

su actuación".⁸⁵⁰

No olvidemos que el tráfico y la seguridad son actividades que superan los límites de los propios municipios y se presentan en la mayoría de ellos sin distinción de límites y fronteras. Esta actividad coordinadora no suplantaría a la que tienen las Comunidades Autónomas. Igualmente tendría por objetivo la creación y/o prestación de los servicios de carácter supramunicipal. Hecho este que no se debe identificar con la creación y existencia de un cuerpo de policía metropolitano, pues se podría articular a través de los Cuerpos locales ya existentes.

Cobra especial importancia la coordinación y colaboración cuando se habla de tráfico, su obligada referencia al urbanismo y a la política de transportes, e igualmente nos obliga a relacionar la seguridad ciudadana con los Cuerpos de Prevención y extinción de incendios. En ambos casos, es preciso que haya un órgano encargado de coordinar los medios existentes, lo que redundaría en un mejor aprovechamiento de ellos y en definitiva la correcta prestación al ciudadano de esos servicios.

2.- CONCLUSIÓN PARA LA PRESTACIÓN ASOCIADA DE ESTE SERVICIO

Como conclusión de este capítulo se puede manifestar que las Entidades complejas, son muy importantes para el correcto desarrollo de la vida social local

⁸⁵⁰ BARRERO RODRÍGUEZ. Op. Cit pág.. 207

y una vez analizadas las características de éstas y la gestación de esas manifestaciones en el proceso asociativo municipal, se debe concluir que debe fomentarse este tipo de soluciones para dar respuesta adecuada a las expectativas de los ciudadanos, al menor coste posible. La eficacia y eficiencia, así como la satisfacción en el servicio son objetos mandados por la propia Constitución. Todo ello sin olvidar la unidad del Estado, lo que obliga a que ninguna Administración Pública, obviamente tampoco la Central, puede ser considerada como un compartimento estanco y amparándose en su autonomía o superioridad adoptar una política administrativa absolutamente independiente de la que puedan realizar otras Administraciones Públicas. Se opone a ello, como sabemos, la concurrencia de una pluralidad de intereses públicos en toda acción pública, algunos de ellos de naturaleza superior a la estrictamente local, y todos ellos necesitados de la correspondiente coordinación⁸⁵¹

El que el T.C. en diversas sentencias haya manifestado la dificultad e imposibilidad legal de resolver los problemas de los pequeños municipios en materia de seguridad, mediante figura asociativa pone de manifiesto la compleja solución a esta cuestión. Lo que no nos debe llevar a la conclusión que debemos renunciar a dar respuesta imaginativa a ello.

Muchas veces se ha acusado al T.C. de dar soluciones más políticas que jurídicas, y a mi juicio, ésta. es, claramente una de ellas. Justamente y al amparo de no interferir en soluciones que se deben dar en otro ámbito, ha resuelto contra

⁸⁵¹ COSCULLUELA MONTANER, Luis Op. cit. pág.. 262

la posibilidad de asociarse para temas de seguridad. Sin embargo es cierto que no es culpa del Tribunal Constitucional sino del propio legislador, que debe dar adecuada solución a estos problemas.⁸⁵² La doctrina del T.C. en esta materia, impide dar respuesta a los problemas reales que se plantean en determinados municipios, cuyas arcas no permiten financiar un Cuerpo de Policía Local, siempre costoso en personal y formación.

Este hecho, se ve complicado aún más, por la dificultad de crear policía propia los municipios, que no tengan mínimos de población, especialmente complejo en aquellos donde se producen incrementos temporales imprevisibles.

Como ya he expuesto a la hora de hablar de las razones aducidas por el T.C. con ello se defiende los espacios que corresponden a los FCS del Estado, entendiendo la competencia como ámbito de poder, pero no como satisfacción de un correcto servicio.

En la práctica la inexistencia de estos Cuerpos de ámbito local y que sean fruto del proceso asociativo dejan sin cubrir una zona en materia de seguridad que no es cubierto por nadie. La policía de proximidad de estos pequeños municipios sólo es posible desarrollarla con un tipo de funcionarios y si no se hace con ellos, difícilmente se conseguirá. Sin perjuicio de lo fácilmente manipulables que son, por los intereses personales o de diversa índole, los pequeños cuerpos policiales ubicados en municipios de escasa entidad.

Con las citadas sentencias del T.C. se pone de relieve que el desarrollo del

⁸⁵² BARCELONA LLOP, J. “Policías locales y competencias “... Op. Cit pág.. 378.

hecho asociativo municipal requiere la transformación de la Ley 2/86 y que se planteen unas nuevas expectativas y por lo tanto se modifique el marco legislativo para dar lugar a la creación de lo que tantas veces se ha comentado es necesario, desarrollar a la luz de la Constitución un nuevo "modelo policial".

La Administración descentralizada en materia de seguridad es uno de los retos a los que debe aspirar cualquier solución seria de este problema. No se puede pensar en dar respuesta al mandato que el art 103 de la Constitución establece para la Administración, obligándole a que satisfaga de forma objetiva y descentralizada a los intereses que los ciudadanos tienen con las estructuras territoriales eminentemente rígidas y centralizadas.

Por ello el no aceptar figuras legales y prácticas, mediante el complejo fenómeno asociativo municipal, para que la tranquilidad sea patrimonio de todos, es negar el principio de igualdad de todos los españoles ante la seguridad ciudadana.

III.- LA POLICÍA LOCAL EN EL ESQUEMA DE LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA.

En primer lugar, es preciso justificar la razón de incluir en un trabajo relacionado con la Seguridad y Administración Local, un epígrafe dedicado a la Administración Única, cuando parece, a primera vista, que sólo es de aplicación al traspaso de Competencias entre Administraciones Central y Autonómica.

Igualmente, si bien es cierto que el planteamiento de la Administración Única ha sido presentado y desarrollado fundamentalmente por el Partido Popular y dirigido en su aplicación, ante todo, a las relaciones Estado - Comunidad Autónoma, entiendo que en aras a una posible solución al importante mandato constitucional, de satisfacer las necesidades del ciudadano por parte de la Administración (Art 103 de la C.E), es necesario que se le prive del contenido partidista y que se haga extensiva esta teoría de la Administración Única a la Administración Local.

Por todos es conocido que en materia de Seguridad no todos los políticos son partidarios de que sea una función a desarrollar por las entidades locales en aplicación de la teoría de la Administración Única.⁸⁵³ Sin embargo, parece correcto que si es un área en el que están llamadas a intervenir, con criterios de coordinación, todas las Administraciones, no debe haber inconveniente en que esa intervención prevista en la Constitución y desarrollada en la Ley O. 2/86, se haga

⁸⁵³ Mercedes de la Merced, Concejala del Ayuntamiento de Madrid y Presidenta del Área de Política Municipal. En Jornadas de Valencia de 12 y 13 de Diciembre de 1995 organizadas por la Fundación Canovas manifestaba textualmente " la Administración Única no es aplicable a la seguridad"

mediante esta opción o por cualquier otro planteamiento jurídico de análogas características, pero con los mismos efectos. Lo que quiere decir que también a la Seguridad le es aplicable el principio de delegación previsto por la propuesta de Administración Única, e implicar en ella a los Entes Locales.

Por eso debemos tener presente "que la idea de Administración Única no hace referencia única y exclusivamente a las Comunidades Autónomas como instituciones encargadas de ejecutar funciones estatales, sino también a las Provincias y Municipios, que ejecutarían, según la propuesta, funciones correspondientes de titularidad autonómica o estatal."⁸⁵⁴

1.- LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA.-

Lo primero que debemos hacer es definir el concepto de Administración Única, precisando qué debemos entender por tal teoría, por la cual "la Administración de la Comunidad Autónoma, sería la que ejecute todas las funciones administrativas, las que correspondan a sus competencias propias y las que correspondan a las competencias que son titularidad del Estado".⁸⁵⁵ Sería una forma de garantizar, mediante los oportunos procesos de reasignación de competencias, que la Administración más próxima al ciudadano, le preste las funciones ejecutivas, todo ello encaminado a conseguir la mejor utilización del dinero público. De esta forma se evitaría el despilfarro de los bienes públicos, que se produce muchas veces

⁸⁵⁴ RAJOY, Mariano. Administración Única. Cuadernos de Formación serie Azul. Fundación Cánovas del Castillo Madrid. 1993. Pág... 7

⁸⁵⁵ RAJOY, Mariano. Op. cit. pág. 6

por actuaciones solapadas y duplicadas.⁸⁵⁶

Según el propio autor⁸⁵⁷ que venimos citando, para concretar este planteamiento debemos de tener presente una serie de principios:

- Que la titularidad de la competencia, sigue siendo del Estado, aunque la función administrativa la ejerza la C.A.

- Que sólo son transmisibles aquellas competencias, que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación" de acuerdo con el art. 150. 2 de la C.E. Consiguientemente el Estado seguirá conservando en el territorio de las Comunidades Autónomas su propia Administración, dirigida y coordinada por el Delegado del Gobierno

- Que se hará la transferencia de acuerdo con este artículo, mediante una Ley Orgánica, que contemplará las transferencias y los medios de control que se reserve el Estado.

- Que la idea de Administración Única no hace referencia única y exclusivamente a las Comunidades Autónomas como instituciones encargadas de ejecutar funciones estatales, sino también a las provincias y ciudades que ejecutarían, según la propuesta, funciones correspondientes a competencias de titularidad autonómica.

Solamente estarían excluidas de esa transferencia o delegación, aquéllas que en palabras de Enterría, se consideran como exclusivas del Estado por estar

⁸⁵⁶ JIMÉNEZ ASENSIO, R. Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado, Civitas. Madrid 1993. Pág...32.

⁸⁵⁷ RAJOY, Mariano. Administración Única Op. Cit. Pág 6

ligadas a la "soberanía, las relaciones internacionales o la seguridad nacional,... ya que corresponden a elementos estructurales básicos que sostienen la construcción entera del Estado"⁸⁵⁸

De acuerdo con la filosofía de este proyecto, se trata de evitar duplicidades administrativas, evitando lo que estamos acostumbrados a ver coexistencia de: organismos estatales, autonómicos y locales dedicados a ejecutar las mismas competencias. A veces, este desarrollo y coexistencia de competencias se agrava cuando su desarrollo se hace mediante enfrentamientos entre administraciones.⁸⁵⁹

Esta Doctrina se inspira en el principio de subsidiaridad, por el que, los distintos ordenamientos jurídicos se construyen de abajo arriba, debiendo resolver en cada nivel cuanto sea posible, lo más cerca del ciudadano y lo más próximo al que demanda el servicio.⁸⁶⁰

El planteamiento de esta opción de colaboración entre las Administraciones entre sí, ya se había hecho anteriormente, y tiene su

⁸⁵⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico" Revista Española de Derecho Constitucional, Número 5 del año 1982 pg. 83.

⁸⁵⁹ GARRIDO FALLA, Fernando. "Administración Única: Problemática de una obviedad." Revista de Administración Pública Enero-Abril año 1993 pág. 7 " Si por Administración única entendemos el principio de que para cada función no debe existir más que un órgano de gobierno al que está atribuida la competencia para realizarla, habremos enunciado un axioma de pacífica aceptación. Uno de los temas básicos de la teoría de la organización es el relativo a la supresión de órganos innecesarios por inútiles o por realizar funciones repetitivas, ya atribuidas a otros órganos; fenómeno teóricamente insólito, pero frecuente en la práctica, habida cuenta de la natural tendencia de la burocracia a autorreproducirse."

⁸⁶⁰ RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, J. "Administración Única y Pacto Local" Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica, Nº 271 año 1997 Páginas 567 a 580. Pág. 570

"La subsidiariedad postula que, en principio la ordenación política administrativa y los correspondientes ordenamientos jurídicos se construyan de abajo arriba, resolviendo en cada nivel cuanto sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes"

manifestación más impactante en el año 1992 cuando el Presidente de la Xunta de Galicia, Manuel Fraga la propone como suya.⁸⁶¹

La base sobre la que se debe asentar el planteamiento jurídico es el art 103 de la C.E.. debiendo utilizarse el sistema jurídico adecuado, y previsto en el art 150. 2 del Texto Constitucional.

La doctrina de la Administración Única tiene su origen y fundamento en el art. 150.2 de la C.E. y pretende dar soluciones planteadas en el actual desarrollo

⁸⁶¹ FRAGA IRIBARNE, Manuel. Expuesto esa fecha en una Conferencia dada en la Universidad Carlos III de Madrid, donde hace la propuesta de Administración Única en base a las siguientes argumentaciones:

1.- Las Comunidades Autónomas no pueden ser consideradas como algo distinto o ajeno al propio Estado, sino que son Estado.

2.- El modelo de Administración conocido al ser aprobada la Constitución y el desarrollo a partir de ella hasta ahora, es inadecuado para el Estado de las Autonomías y redundante en perjuicio del propio sistema.

3.- Para superar esa situación es necesario que exista una única Administración en el territorio de cada Comunidad Autónoma que sea la única encargada de ejecutar en su respectivo territorio, las funciones administrativas que le corresponderán como propias, así como las que en dicho territorio puedan corresponder a la Administración del Estado, mediante la correspondiente transferencia o delegación al amparo del artículo 150. 2 de la C.E.

4.- Sólo será excepción y se reservará el Estado su ejecución directa, aquel núcleo irreductible de competencias que se identifican con atributos esenciales del Estado.

5.- La Administración única se aplicará en una primera fase a las Comunidades históricas, sin que nada impida que más adelante se pueda extender a las Comunidades que han accedido a la autonomía por la vía del art. 143 de la C.E. Parece que Andalucía y a aquellas Comunidades que ya han obtenido competencias en materias de titularidad estatal, como Valencia o Canarias, se les contempla en una posición intermedia pero en todo caso después de las históricas, que aunque no se dice expresamente serían Cataluña, Euskadi y Galicia.

6.- En el Supuesto de las Comunidades históricas la asunción de competencias administrativas, tanto propias como delegadas en virtud de esta propuesta, debe ser homogénea, para evitar, se dice, elementos diferenciadores injustificables a la luz de la Constitución. Se acepta, a sensu contrario que haya elementos diferenciadores con el resto de las Comunidades Autónomas.

7.- En cuanto a las formas de control sólo abarcarán a las competencias administrativas estatales transferidas o delegadas, pero no las propias, para evitar convertir a las Administraciones Autonómicas en meros instrumentos ejecutivos del Estado.

autonómico. Este principio que se deduce de la CE se basa en la distribución de competencias entre el Estado y los distintos Entes territoriales a partir del citado art 150. 2 y según Rodríguez Arana⁸⁶² de él se deben extraer una serie de afirmaciones:

- Es posible la delegación o transferencia de potestades incardinadas en una competencia exclusiva.

- La delegación o transferencia responde a una técnica organizativa del Estado, conforme al principio de "descentralización" y no supone "enajenación" de la soberanía. Es más, supone un acto de soberanía del Estado y por tanto la CE exige que se haga mediante una Ley Orgánica.

- El acto de soberanía del ente delegante es voluntario y libre, correspondiendo al órgano legislativo valorar su procedencia y oportunidad.

- No puede delegarse la titularidad de la competencia que es exclusiva del Estado, sino que lo que se delega es la potestad o función incluida en la competencia.

- Las facultades delegadas ostentan necesariamente naturaleza ejecutiva: prestación de servicios administrativos que realiza el órgano en quien se ha delegado bajo supervisión del delegante y siempre sin perder la posición de supremacía. La supervisión la hace el Estado desde una doble perspectiva, por un lado dictando normativa a tal efecto en esa materia y por otro mediante el eficaz

⁸⁶² RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime. ~~Administración Única: Descentralización y Eficacia~~. Cuadernos de Formación . Fundación Cánovas Madrid 1996. pág..15.

control de las facultades transferidas.⁸⁶³

De estas reflexiones se puede deducir que el art. 150. 2 se interpreta de forma literal siendo la propuesta de la Administración Única de carácter administrativo y no afecta a la reorganización competencial. Lo que significa que tampoco se produce traspaso de facultades legislativas.

En relación con la delegación prevista en el citado artículo conviene precisar que el Estado no puede delegar cualquier competencia, pues sólo es posible delegar aquellas materias que sean susceptibles de transferencia o delegación como ya hemos visto anteriormente.

Rodríguez Arana⁸⁶⁴ entiende que son susceptibles de delegación muchas facetas de la actividad del Estado, puesto que no se produce transferencia de competencias, sino facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su naturaleza son potestades estatales remanentes del art. 149.3" y aquellas materias del art 149 1 que no sean fundamento de la unidad e indivisibilidad de la soberanía o sean materias de interés general que supere la propia insuficiencia dimensional de las Comunidades Autónomas.⁸⁶⁵

⁸⁶³ GARRIDO FALLA, F. "La Administración Única: Problemática de una Obviedad" Op. Cit. Pág. 18 " Añadamos que las facultades de que habla el art 150.2 no son ni pueden ser legislativas, pues esta hipótesis está expresamente contemplada en el párrafo anterior (art 150.1).

Por consiguiente y esto es importante: 1) la utilización del artículo 150.2 para transferir competencias se limita a competencias de gestión y ejecución; 2) se produce una "transferencia" bajo control del Gobierno, es decir, que pone en manos del Gobierno unas facultades que, por supuesto, no tiene en relación con el resto de las competencias"

⁸⁶⁴ RODRÍGUEZ ARANA, J. Administración Única Op. cit. pag. 18

⁸⁶⁵ RODRÍGUEZ ARANA, J. "Administración Única y Pacto Local" REALA. Madrid. Año 199 n° 271- 272. pag.. 567

" El modelo que recoge la Constitución Española de 1978 parte de la Consideración

A la pregunta sobre que competencias serían transferibles y si es posible la transferencia de las materias de Hacienda y Seguridad Social, el propio Rodríguez Arana se manifiesta negativamente, por ser instrumentos básicos para el Estado Social de Derecho.⁸⁶⁶

El actual modelo de Administración, lejos de ser reflejo de un criterio organizativo descentralizador, se ha caracterizado por la superposición de nuevas estructuras incluso en la Administración Central. Así se crearon los Delegados del Gobierno cuya figura aparecía yuxtapuesta a los Gobernadores Civiles⁸⁶⁷, sin ser superior jerárquico de ellos sino simplemente coordinador.

La entrada en vigor de la LOFAGE (Ley 6/1997 de 14 de Abril) supone el intentar poner de manifiesto en el funcionamiento una serie de principios, que eran exigidos por la mayoría de los de los teóricos de esta materia.

En su exposición de motivos se manifiesta que el art. 103 de la C.E. establece que la actividad de la Administración debe estar presidida por una serie de principios básicos como son: servicio, objetividad, generalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, pero sin embargo es preciso

de las Administraciones Públicas como organizaciones al servicio de los intereses generales, que actúan de acuerdo con los principios -para lo que ahora interesa- de descentralización y eficacia. En este sentido, no debe olvidarse que la actuación administrativa está presidida, en un Estado Social y democrático de Derecho, por exigencias de calidad."

⁸⁶⁶ En la misma línea se manifiesta FRAGA IRIBARNE, Manuel. Administración Única: una propuesta de racionalización del Estado de las Autonomías, pág.. 14

⁸⁶⁷ Aspecto modificado por la LOFAGE (Ley Para la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. 6/97 de 14 de Abril) Art. 6.3 " En la organización territorial de la Administración General del Estado son Órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas como los Subdelegados del Gobierno en las provincias."

desarrollar otra serie de principios que también están en la Constitución como son: el modelo de Estado democrático de Derecho o que la Administración está obligada a remover los obstáculos que impidan la libertad y la igualdad de la persona, ya que el libre desarrollo de la personalidad es uno de los fundamentos del orden político y la paz social.⁸⁶⁸

De lo que se deduce que el objetivo fundamental de la Administración es el servicio a los ciudadanos, con lo que aquella se debe acomodar a: la realidad social, la función que tiene que prestar y dar calidad en el servicio.

Por ello la propia LOFAGE exige que ese servicio a los ciudadanos debe estar caracterizado por:

- Servir a los intereses generales
- Objetividad
- Eficacia
- Ordenado a la racionalidad y evitar duplicidad en la gestión
- Simplificar y reducir la la Administración General del Estado a las necesidades
- Acomodar la Administración Periférica del Estado al modelo autonómico
- Introducir el objetivo de la Administración Única.

Habida cuenta de esto, se pone de manifiesto que no se puede olvidar que la Administración se debe diseñar desde la proximidad al ciudadano y el modelo por el que se opte, es aquel que tenga como punto de partida el principio de que "las

⁸⁶⁸ Exposición de Motivos, Apartado III de la LOGAGE 6/97 DE 14 de Abril

Administraciones públicas sean la parte más próxima y visible al ciudadano de todo el aparato público".

Por ello según los estudiosos de la Administración Única⁸⁶⁹ y para poder conseguir este efecto se deben tomar una serie de medidas que son manifestación práctica de la formulación de esta teoría:

- Redimensionar las funciones de ejecución trasladándolas a las CC.AA.

- Realizar la reforma de la Administración periférica del Estado para adaptarla al nuevo concepto de la figura del Delegado del Gobierno, para que sea una auténtica figura de la presencia estatal y con carácter organizativo en el ámbito periférico.

- Crear fórmulas de cooperación y coordinación así como de supervisión que supongan el plasmar en la realidad la descentralización administrativa requerida por el principio de Autonomía.

De estas tareas que exige la formulación de la Administración Única RODRIGUEZ ARANA ⁸⁷⁰ deduce una serie de reflexiones:

- El interés de la Comunidad Autónoma debe ser convertirse en piedra angular de la organización territorial del Estado y junto con la existencia del Delegado del Gobierno harán innecesario la creación de servicios de la Administración Periférica del Estado a nivel provincial o autonómico.

⁸⁶⁹ RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ Administración Única Op. cit. pág. 26 como RAJOY, Mariano. op. cit pág. 27 o FRAGA IRIBARNE, Manuel Op. cit Pág. 17

⁸⁷⁰ RODRIGUEZ ARANA Administración Única Op. Cit pág. 26

- Con la adscripción de la Administración Periférica del Estado⁸⁷¹, a la gestión de los servicios que no sean delegables, se refuerza por un lado la Administración del Estado y por otro lado la Administración Autonómica. Sólo un adecuado redimensionamiento de las Administraciones proporciona un planteamiento correcto para el desarrollo de las estructuras de programación y planificación.

- Las materias donde preferentemente podría operar la delegación de ejecución y consiguientemente el desarrollo de la Administración Única son: Sanidad, Gestión de programas económicos, Infraestructuras de comunicación, Medio ambiente, Transportes, Seguridad pública, y Patrimonio Histórico Artístico, entre otras.

La existencia de Administración Única no supone negar la necesidad de que exista Administración del Estado en las CC.AA. sino que aplicando criterios lógicos de racionalidad, debería acabarse con el derroche que supone superponerse en actividad a veces incluso superflua.

⁸⁷¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Fundamentos de Derecho Administrativo. Editorial Fundación Ramón Areces Madrid 1988 pág 1028 " En múltiples ocasiones se ha puesto de manifiesto la impropiedad de esta última expresión, que es evidente: La Administración "periférica" no existe solo en la periferia geográfica del Estado, sino en todas y cada una de las partes de su territorio (incluso en su centro físico y político: la provincia de Madrid, como todas las del centro de la península dispone también de una Administración "periférica") La expresión, sin embargo posee ya un valor entendido que la hace útil; más aún que las otras fórmulas alternativas, que tampoco se hallan exentas de ambigüedades semánticas" (La de Administración territorial se presta a confusiones con las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales; y la Administración desconcentrada es igualmente equívoca y polivalente.

.... La Administración periférica ha respondido al establecimiento de un aparato de dominación sobre todas las parcelas del territorio estatal y sobre la población asentada en el mismo. Es pues, un problema de poder y de su instrumentación operativa lo que está en la base de la Administración periférica; por encima de otros objetivos más o menos coyunturales.

El Delegado del Gobierno⁸⁷² en las CC.AA. debe coordinar la actividad de la propia Administración del Estado que por sus especiales características no sea susceptible ni de transferencia ni de delegación en la ejecución.

Si esta transformación no se produce y no se dan soluciones a estos problemas, modernizando la Administración Periférica del Estado en el territorio autonómico, se producirá evidente degradación de ésta.⁸⁷³

Lo que no cabe duda es que la modernización de la Administración, el crecimiento racional y la proximidad al ciudadano, requiere una decisión general para hacer planteamientos nuevos de aquélla. Esto debe influir realmente en la imagen de unidad y de eficacia que debe tener. Igualmente la figura del Delegado del Gobierno debiera ser la figura que gestionara una Administración ágil en cada Comunidad, adaptándose a las peculiaridades propias de cada de éstas

La dinámica de la sociedad española requiere imaginación para dar respuesta a la nueva división territorial del Estado y por eso el TC en Sentencia 58/82 presenta

⁸⁷² De acuerdo con el art 22 de la LOFAGE (Ley 6/979) Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas representan al Gobierno en el territorio de aquéllas sin perjuicio de la representación ordinaria del estado en las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos presidentes. Ejercen la dirección y la supervisión de todos los servicios de la Administración General del Estado

Art 22.

2. Corresponde asimismo a los Delegados del Gobierno:

a) Mantener las necesarias relaciones de cooperación y coordinación de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos, con la de la Comunidad Autónoma y con las correspondientes Entidades Locales.

⁸⁷³ Exposición de Motivos Apartado V de la LOFAGE (Ley 6/97) "La dimensión de las estructuras administrativas estatales debe reordenarse atendiendo a la racionalidad y a la necesidad de evitar duplicidades en la gestión."

VI. Por otra parte, la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación administrativa, evidente desde una perspectiva organizativa general, viene impuesta por la realidad del Estado autonómico."

la necesidad de la reestructuración del Estado, "teniendo presente que las CC.AA. no son entes preexistentes a los que el Estado ceda bienes, sino entes de nueva creación que sólo alcanzan existencia real en la medida en que el Estado se reestructura sustrayendo a sus instituciones centrales parte de sus competencias para atribuir las a esos entes territoriales y les transfiere con ellas, los medios personales para ejercerlas" No obstante llama la atención que los puntos de actividad del Estado no sólo no desaparecen sino que en muchos casos aumentan, "fruto de la fuerza expansiva histórica de la Administración estatal"⁸⁷⁴

A pesar de existir claras analogías con el Estado Federal no se trata de importar un sistema de ejecución administrativa general por parte de la Administración Autonómica. Se trata en definitiva de fortalecer la actividad administrativa autonómica pero no al margen del resto de comunidades con las cuales les une el principio de unidad y de solidaridad. La Administración Única según sus defensores busca "no eliminar la Administración del Estado en territorio autonómico, sino ajustarlo al marco competencial, teniendo en cuenta el momento en que estamos de andadura constitucional y buscando una mayor eficacia en la prestación de los servicios en un contexto de austeridad del gasto"⁸⁷⁵

2.- PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El principio de Subsidiariedad ha sido conceptualizado como un principio

⁸⁷⁴ ARENILLA, M. Modernización de la Administración periférica, Madrid 1991, p. 72

⁸⁷⁵ RAJOY, Mariano. Administración Única Op. Cit. Pág. 17

característico del federalismo, de los Estados descentralizados, a pesar de que en éstos no ha recibido prácticamente ninguna atención doctrinal.⁸⁷⁶ Para Pointier⁸⁷⁷ el principio de subsidiariedad es extraño al Derecho Administrativo, sin que tenga un significado jurídico concreto con el derecho administrativo. Incluso se podría afirmar que existe una clara opinión doctrinal que afirma que tiene un origen religioso, concretamente católico. El poder público debía actuar donde la iniciativa privada no alcanzaba⁸⁷⁸

⁸⁷⁶ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. "El precio de la subsidiariedad en la Construcción Europea" Informe PII SUNYER Año 1993 pág 754

⁸⁷⁷ PONTIER, J.M. "La subsidiarité en droit administrative" Revue du Droit Public et de la Science politique, Nov-Décembre 1986, pages 1515-1539 pág 1515

"La subsidiarité est une notion mal connue. Se présente, tant dans la jurisprudence que dans la législation ou la réglementation, sous deux formes, celle de l'adjectif (subsidiarie) et celle de l'adverbe (subsidairement), le terme de subsidiarité étant lui-même fort peu utilisé, ce qui est compréhensible puisque parler de subsidiarité c'est faire la théorie de ce qui est subsidiaire.

L'Étymologie est ici une clé de compréhension non négligeable. Subsidiare, subsidiairement, subsidiarité, proviennent du terme latin *subsidium* (d'où il derive *subsidiarius*)"

Pág. 1517 "L'analyse juridique de la subsidiarité doit... précéder, parce qu'elle en procède, d'un regard général: la subsidiarité n'est pas un terme porteur d'une signification précise en droit, tout au moins en droit public interne."

Pág. 1520 "Si le principe de subsidiarité semble suggérer une fonction de suppléance, en même temps que de limitation de l'intervention de l'organe ou de la collectivité supérieure, il faut prendre garde de ne pas l'enfermer dans cette seule signification. En second lieu, en effet, le principe de subsidiarité ne peut être interprété ou utilisé comme un argument pour contenir ou restreindre l'intervention de l'état."

⁸⁷⁸ AREILZA CARVAJAL, José María "El principio de subsidiaridad en la Construcción de la Unión Europea" Revista Española de Derecho Constitucional Año 15 Número 45 Sept-Dici. 1995

Pág 65 La palabra "subsidiariedad" no había aparecido nunca como tal en una constitución o en un tratado internacional.

Los orígenes del principio hay que rastrearlos en la filosofía escolástica y más reciente en la doctrina social de la Iglesia católica. El papa PIO XI, en su encíclica *Quadragesimo anno* (1931), defendió la necesidad de subsidiariedad frente al Estado, alertado por los efectos del corporativismo desarrollado por el fascismo italiano. La subsidiaridad como principio ético

La subsidiariedad se resume en dos sencillas ideas: que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios. Por lo tanto, la subsidiariedad postula que la ordenación política administrativa y los correspondientes ordenamientos jurídicos se construyan de abajo arriba, resolviendo en cada nivel cuanto sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos intereses correspondientes.⁸⁷⁹

El principio de subsidiariedad no puede alterar las normas por las que se rigen las Administraciones, ni tampoco el fundamento, ni las categorías de la responsabilidad. La subsidiariedad debe estar presente en la política de descentralización y ella es uno de los principios que pueden explicar las medidas descentralizadoras.⁸⁸⁰

demandaba la protección del individuo, la familia, las asociaciones y las unidades más elementales de organización política frente al intervencionismo estatal. No se distinguía entre poderes políticos (ayuntamientos, regiones, Estado) y actores sociales (individuo, familia, asociaciones), porque simplemente se trataba de limitar el poder cada vez mayor del Estado, restringiendo su actuación a aquellas áreas en las que era necesaria su intervención, es decir, asuntos en los que si el Estado actuaba se conseguirían mejores los fines de la acción pretendida. Así, la subsidiariedad católica no pretendía servir como criterio para desarrollar un modelo político, sino que se derivaba de la particular defensa y comprensión de la dignidad y la libertad humana de la Iglesia desde las cuales iluminaba los problemas sociales de su tiempo, pero con fines políticos."

⁸⁷⁹RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, J. "Administración Única..." Op. Cit. Pág 570 " El principio de subsidiariedad, pues está en la entraña del Estado Social y Democrático de Derecho y confirma la idea de que el Estado, los Poderes Públicos, existen para servir al ciudadano y no el ciudadano para el Estado. Además y ello es importante, ese servicio debe prestarse de la forma más eficaz y por quien sea más eficaz, precisamente para conseguir calidad en el servicio a los ciudadanos"

⁸⁸⁰ AREILZA CARVAJAL, José María "El principio de subsidiariedad. OP. Cit. Pág 54 "La formulación más general de la subsidiariedad, que la unidad mayor no debe hacer lo que la

Sin embargo la ausencia de acogimiento normativo del principio y la falta de un cuerpo doctrinal o jurisprudencial que lo arrope, han hecho del principio un objeto de atención importante, convirtiéndose en una de las cuestiones que mayor atención recibe.

Sin embargo para ORTEGA la subsidiariedad exige una interpretación casuística de cuál es la instancia más eficaz para la acción contemplada.⁸⁸¹

Es evidente que la subsidiariedad con la incorporación al Tratado de Maastrich, ha tenido un gran impacto en todos los sistemas políticos y administrativos de los estado miembros y se ha expandido como uno de los principios primordiales de cualquier sistema no centralista de distribución territorial del poder.⁸⁸² Este acontecimiento ha reconocido como obligado el principio de subsidiariedad,⁸⁸³ lo que implica que las instituciones comunitarias no deben realizar aquellas actuaciones que puedan ser realizadas de forma eficaz por el nivel estatal de gobierno.

unidad menor hace mejor, es ciertamente ambigua. Prueba de ello, la profusión de interpretaciones sobre el principio que ha producido el debate de estos últimos años sobre su significado y aplicación.”

⁸⁸¹ ORTEGA, Luis “La Reforma de la Administración estatal y autonómica” *Autonomías* nº 20 pág 147 “ La subsidiariedad como principio comunitario no presupone, tal como se ha vulgarizado, una prioridad de intervención del ente territorial inferior en detrimento del superior.”

⁸⁸² Art. 3 b) del Tratado de la Unión Europea de 7 de Febrero de 1992 Ratificado y Aprobado mediante La Ley Orgánica 20/94 de 29 de Diciembre.

⁸⁸³ RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, J. “Administración Única y pacto Local” Op. Cit. Pág 570 “Ahora bien que se postule la resolución de los problemas colectivos en el nivel político-organizativo más próximo a los ciudadanos, no es sino trasunto, lógico, de la importancia del ciudadano, del hombre, en todo sistema político administrativo. En este sentido, no conviene olvidar que el principio de subsidiariedad señala que la responsabilidad individual global, de forma que cuanto más próximo sea el nivel de la resolución de los asuntos públicos parece evidente que puede acrecentarse esa responsabilidad individual.

Si bien la subsidiariedad en principio hacía referencia a los Estados, fuè en la reunión del Presidente de la Comisión Delors con los Presidentes de los Länder en 1988, cuando para evitar éstos una disminución de competencias fue asumida esta petición por él.

Evidentemente la subsidiariedad en el Tratado de Maastrich es afirmada en las relaciones y actuaciones entre los niveles comunitarios y estatal. Sin embargo va a tener irremisiblemente incidencia en todos los sistemas miembros en el plano autonómico y local.⁸⁸⁴

El principio de subsidiariedad es un principio cuyo significado y origen encuentra diversas fuentes de inspiración. Entre ellas es difícil establecer la que tiene la primacía. El principio ha puesto en todo caso de manifiesto la existencia de una nueva sensibilidad, que ha logrado ya carta de naturaleza comunitaria. Esta nueva sensibilidad, afecta a lo que en términos amplios podría denominarse "hecho regional", aunque dentro de él deban incluirse fenómenos no homogéneos y de muy diverso alcances y significado. Sin embargo las iniciativas adoptadas en Europa frente al hecho regional han sido insuficientes pero importantes. Desde la ya, podría decirse, lejana fecha de 1975, hasta la actualidad, la Comunidad ha ido adoptando decisiones que, a pesar de su evidente falta de homogeneidad e importancia han puesto de manifiesto la sensibilidad "autonomista" de los órganos comunitarios.⁸⁸⁵

⁸⁸⁴ BALLBÉ MALLOL, M. " El año de la consagración del principio de subsidiariedad" Informe P.I. SUNYER SOBRE Comunidades Autónomas pág. 518

⁸⁸⁵ LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. "El principio de subsidiariedad ..." OP. Cit pág. 765. " Los Estados son los Entes que impiden que el hecho autonómico encuentre acogida en el ámbito europeo "

De esta manera nos encontramos que el gran desafío para los próximos años es la aplicación de este principio en el interior de los Estados para demostrar una coherencia en el mandato comunitario. Sería paradójico defender la implantación de este hecho a nivel comunitario y negarlo a nivel interno. La desnaturalización de esta regla, en el interior de los Estados, puede suscitar una opinión pública adversa a la integración comunitaria, pues desprecian ante las Administraciones nacionales lo que defienden ante Bruselas.

Por ello el principio de subsidiariedad debe conducir finalmente a una modificación del estatus político de los Entes Públicos territoriales no estatales en Europa, de tal manera que puedan adoptar un papel propio en la construcción europea, superándose las construcciones jurídicas que lo impiden. En especial, la futura Constitución europea debe buscar su legitimidad también en los pueblos que componen Europa, abriendo el marco limitativo de los Estados y aunándose al actual proceso de configuración de un ordenamiento jurídico internacional europeo nuevo, en el que los Entes Públicos territoriales infraestatales encuentren la legalidad de las actividades que suponen el ámbito estatal, haciendo aplicable el principio de que deben tomar protagonismo los que no lo tuvieron hasta ahora.

Con la subsidiariedad se da respuesta al problema existente actualmente en la Administración y que Mariano Rajoy atribuye las duplicidades administrativas, ya que, frente a una descentralización política, no se ha producido la descentralización administrativa.⁸⁸⁶ El Estado centralista, al que respondía una concreta organización

⁸⁸⁶ RAJOY, Mariano. Op. cit. pág. 8
ORTEGA, L. "La reforma de la Administración.... Op. Cit. pág. 147 " Otra perspectiva del

administrativa, se transforma en un estado descentralizado cuasi federal, lo que exige la adaptación de su capacidad de respuesta al momento adecuado. Cada centro de poder debe disponer de su propia organización que debe ser adecuada a sus necesidades y posibilidades.⁸⁸⁷

3.- LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA Y EL FEDERALISMO DE EJECUCIÓN.-

La Administración Única es una propuesta con evidentes influencias del sistema alemán del federalismo ejecutivo.⁸⁸⁸ En la práctica se basa en que el

problema que se suele olvidar es que la relación Estado- Comunidades autónomas desde la propia Constitución no está presidida por la subsidiariedad, sino por el principio de cláusula residual que, como sabemos, en nuestro caso juega a favor del Estado.”

⁸⁸⁷ RAJOY, Mariano. Op. cit. pág.. 8

⁸⁸⁸ ALBERTI, Enoch. “Algunas precisiones sobre el federalismo de ejecución” Revista Vasca de Administración Pública nº 25 año 1989 pág 7 “el término *federalismo ejecutivo* o de *ejecución* es traducción literal del término alemán, como bien hizo lo más destacado de nuestra doctrina administrativa, es un término de gran expresividad, fué acuñado, como pone de manifiesto el propio GARCÍA DE ENTERRÍA, E. La ejecución autonómica de la Legislación del Estado. Civitas. Madrid 1983 pág 23 “por la doctrina suiza y no resulta excesivamente arriesgado afirmar que esa expresión ha tenido más éxito entre nosotros que entre la propia doctrina germánica, o incluso entre la suiza, de donde procede.

El “federalismo de ejecución” significa, a grandes trazos, que las partes o los miembros del estado federal ejecutan como tarea propia y ordinaria la voluntad legislativa de la federación.Por ese motivo una traducción más libre, no apegada a la literalidad de la expresión original pero seguramente más cercana a su espíritu, me parecería más oportuno hablar de “ejecución federalizada” o federalización de la ejecución”

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Op. Cit pág. 25. “Los Länder ejecutan las leyes federales como competencia propia, salvo que esta Ley Fundamental no disponga o permita otra cosa”

JIMÉNEZ BLANCO, Antonio. Las Relaciones de Funcionamiento entre el Poder Central. ... OP. Cit pág. 37 “ Dos son los calificativos que suelen utilizarse para designar el federalismo alemán: “ federalismo de ejecución” y “ federalismo cooperativo”. El primero hace referencia a la distribución de competencias, y el segundo a las formas de ejercicio de las mismas.

Veamos el primero, el federalismo de ejecución. Y, aunque en seguida precisamos el

Estado debería ceñirse, en lo que respecta a las competencias ejecutivas, a aquellos asuntos que conforman la estructura del Estado.

Lo más importante en este planteamiento es la profunda relación que existe entre las esferas central y territorial de gobierno. Es evidente que no puede funcionar con fluidez un sistema con dos centros de gobierno. Ante este hecho, debemos admitir, sin más complicaciones, que hay determinadas decisiones que se deben de tomar a nivel de Administración General, pero esto debe hacerse de tal forma que no nos conduzcan a la centralización.⁸⁸⁹

concepto, quizás sea mejor comenzar por aludir a u pronunciamiento del propio Tribunal Constitucional Federal, para el que el sistema germano se basa en una situación de equilibrio, según la cual la mayoría de las potestades legislativas corresponden al *Bund*, mientras que los *Länder* son los titulares de la gran masa del aparato administrativo.

El federalismo comparado conoce en lo esencial dos criterios de distribución de competencias, criterios que, desde luego, no se aplican nunca en su versión más pura, pero que pueden servir como clave explicatoria general."

MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S. "La distribución territorial del poder " OP. Cit. pág. 341 " Y en esta misma línea argumental, está también la fórmula del llamado *federalismo de ejecución* que encomienda a los Estados federales o a las regiones la ejecución de los pronunciamientos y normas del Estado. Una solución también bastante generalizada que, en cualquier caso, tiene contrapartida el poder de supervisión del Estado. Gestión participada en la ejecución de unas funciones, cada vez más común, y que en la actualidad la vemos referida, al menos en teoría no sólo a las relaciones Estado versus Regiones, sino también a las relaciones entre Regiones y la Administración local tratando de que esta última asuma buena parte de la ejecución de las competencias regionales."

⁸⁸⁹TORNOS MAS, Joaquín. " El Federalismo de ejecución y reforma administrativa en España" Revista Vasca de Administración Pública n° 40 (II) año 1994. Pág. 107 En el federalismo ejecutivo las competencias se reparten funcionalmente entre la Federación y los Estados. La Ley dictada por la Federación es ejecutada por los Estados miembros, de modo que la administración de los Estados se pone al servicio de la aplicación de la norma de la Federación"

Pág 108 " En el caso del modelo de federalismo de ejecución se da una respuesta al sistema de distribución competencial más acorde con la realidad de la complejidad e interrelación de las Administraciones públicas en su actuación sobre los diversos sectores de la realidad social. Se evitan duplicidades administrativas, pues la Federación puede recurrir para la ejecución de sus decisiones al aparato administrativo de los diversos Estados miembros."

La necesidad de colaboración y actuación de la administración federal y la de los estados debe basarse no en la centralización, o trasvase de decisiones a nivel del gobierno central, lo que lleva al debilitamiento o su desaparición, sino mediante la cooperación, que debe ir dirigida a la concertación en el ejercicio de los poderes de las partes.⁸⁹⁰

Por lo tanto la Administración Única, Principal, Sincronizada, o como se quiera llamar es un paso en el desarrollo del Título VII de la CE.⁸⁹¹ Procurando que las Comunidades Autónomas asuman todas aquellas competencias de ejecución que no resulten imprescindibles para el adecuado cumplimiento de las funciones del Estado.

No olvidemos que el art 103.1 se refiere también a la Administración autonómica como a la Administración Local y que la Administración Única eliminaría muchas duplicidades administrativas, permitiendo un mejor servicio a los ciudadanos.

En España las tres instancias territoriales del Estado sigue siendo una pirámide invertida, permaneciendo el grueso del funcionariado en la Administración central a pesar de las transferencias de competencias realizadas. Sin embargo estas transferencias de competencias ha supuesto un aumento de las Administraciones

⁸⁹⁰ ALBERTI, E. "El Federalismo de Ejecución" Op. Cit. pág 9

⁸⁹¹ JIMÉNEZ ASENSIO. R. Op. Cit. Pág... 45 y ss expone que es necesario previo al estudio de la propuesta de Administración única clarificar el reparto de competencias ejecutivas en el sistema constitucional español.

"No hay atribución de competencias ejecutivas, sino que el sistema de distribución gira en relación a las atribuciones específicas, ya sean del Estado como de las Comunidades Autónomas."

autonómicas sin que se haya producido una reducción de la Administración del Estado. Esta línea de desconfianza en la descentralización, que ha parecido imperar en los responsables de la Administración Central, ha sido incluso potenciada, cuando se trataba de transferir competencias a los Ayuntamientos, a pesar de que " La Constitución legitima, cuando no impulsa, una concepción articulada de la autonomía como participación de diversas instancias territoriales de gobierno en la ordenación y prestación de los servicios públicos".⁸⁹²

En cuanto a la posibilidad de asimilar la Administración Única con el "federalismo de ejecución" consistente en transferir a las Comunidades Autónomas todas las competencias ejecutivo-administrativas que no sean por su propia naturaleza exclusivas del Estado,⁸⁹³ convirtiendo así a las Administraciones autonómicas en las estructuras ordinarias de ejecución de la legislación del Estado, es una indudable innovación en el modo de entender el modelo de ordenación territorial del poder en nuestro país. Este planteamiento, existente ya desde antiguo

⁸⁹² SÁNCHEZ MORÓN, M. La Autonomía Local. Civitas Madrid 1989. pág.. 200

⁸⁹³ En contra de esta teoría ORTEGA, L. "La reforma de la Administración estatal...." Op. cit. pág. 146 "Desde un punto de vista material, el federalismo de ejecución dejaría sin sentido a tres preceptos constitucionales referidos al Gobierno de la Nación y a la Administración general del Estado. así, el art 97 atribuye al Gobierno la dirección de la política interior y el ejercicio de la función ejecutiva diferenciada de la potestad reglamentaria. Un federalismo de ejecución eliminaría de forma sustancial dos de los elementos definidores de las funciones constitucionales del Gobierno. Por su parte, el art 141 de la C.E. define la provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del estado. Por fin el art 154, prevé la existencia de un delegado del gobierno cuya función no es otra que la de dirigir la Administración del Estado en el territorio de la comunidad autónoma. El modelo constitucional, en suma, exige una gestión administrativa estatal de las políticas que el Gobierno de la Nación tiene encomendadas

en el derecho comparado,⁸⁹⁴ es una de las fórmulas arbitradas por los ordenamientos jurídicos de algunos países para resolver el problema de la articulación de las distintas Administraciones públicas en los Estados descentralizados o compuestos y consiste en atribuir a las entidades administrativas de las unidades territoriales, la ejecución tanto en su propia legislación como la gestada por el Estado central, salvo determinados y puntuales materias que se asocian al ejercicio de su soberanía.

En nuestro sistema autonómico se produce un evidente déficit en cuanto a la participación, que sin duda tiene sus consecuencias en cuanto a la función ejecutiva que se les pueda atribuir a las Comunidades Autónomas.⁸⁹⁵

A pesar de ello existen también en el art 149 de la C.E numerosas competencias ejecutivas que el constituyente confió al poder central, y que la difícil y laboriosa gestación de este listado supone el desarrollo de lo que se entendió por el modelo de organización territorial del Estado.

⁸⁹⁴ Aparece en 1874 en el ordenamiento helvético, se generalizará en la Constitución de Weimar y es actualmente el modo de entender el Estado federal en Alemania y en Austria. Concretamente previsto en el art 83 de la Ley Fundamental de Bonn y en el art 102 de la Constitución Austriaca.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. La ejecución autonómica ... Op. Cit. pág. Pág 24 " se puede concluir que esta es una manifestación capital de todo el federalismo moderno.

Especialmente ilustrativo resulta el caso alemán, donde rige un principio general Los Länder ejecutan las leyes federales como competencia propi. Todo el peso de la Administración en Alemania es, pues, de los Länder y no de la federación."

⁸⁹⁵ TORNO MAS, Joaquín. "Federalismo de ejecución " Op. Cit. pág. 112 " Las técnicas jurídicas para avanzar en la descentralización y potenciar las competencias ejecutivas de los niveles territoriales inferiores, existen. Ciertamente si son diversas cuando se pretende alterar el esquema del bloque de constitucionalidad de cuando se trata simplemente de alterar el sistema de reparto contenido en la legislación sectorial local. Pero los instrumentos jurídicos están diseñados, y la Constitución y los Estatutos de Autonomía hacen un común llamamiento a dar contenido al principio tendencial de la descentralización."

Además el modelo Constitucional de organización territorial, que existe como tal modelo, tiene sin embargo un carácter abierto, susceptible de desarrollos distintos, según distintas sensibilidades. El modelo además, no está completamente cerrado y acabado, y , asimismo, es preciso que vaya adaptándose a las nuevas necesidades y circunstancias.⁸⁹⁶

Por eso se puede y se debe asignar a las Comunidades autónomas, mediante la “federalización de la ejecución” todas aquellas competencias de ejecución que no resulten imprescindibles para el adecuado cumplimiento de las funciones del Estado, descargando a éste de gran parte de sus actuales tareas de gestión y administración directa. Ello podría hacerse, de forma planificada y gradual y por grandes bloques o materiales, acudiendo a la vía de la transferencia o delegación de competencias estatales que prevé el art. 150.2 de la C.E. Lo que exigiría clarificar al máximo las relaciones entre ambas instancias en este terreno, y, en especial las facultades de intervención que corresponden al Estado.

De esta forma el federalismo de ejecución puede no ser la única de las formas posibles para desarrollar la descentralización política y la materialización de unas nuevas relaciones interadministrativas , tal como está en nuestro ordenamiento, pero es necesario llegar a la conclusión de que puede ser la opción válida para suprimir una innecesaria dualidad.

⁸⁹⁶ ALBERTI, Enoch. “ El Federalismo de Ejecución” Op. Cit pág. 18

4.- TESIS CONTRARIA A LA ADMINISTRACIÓN ÚNICA

Sin embargo, frente a la idea de Administración Única se alzaron importantes voces críticas⁸⁹⁷, que pusieron de manifiesto discrepancias en relación con esta teoría. Recalcando que hay aspectos que se deberían de tener presentes, tales como, que en el modelo de distribución territorial del Estado, que la Constitución contempla, no se aprecian razones para justificar la propuesta de Administración Única, que pueden resultar políticamente aceptables pero que no parecen razonables desde el actual ordenamiento jurídico existente.

Estos autores plantean que el concepto de Administración Única puede inducir a confusión porque seguirá coexistiendo en la realidad con la Administración Periférica del Estado, en todas aquellas materias que sean imprescindibles para la identificación de la soberanía estatal. Por ello debería de hablarse más que de Administración Única de una eficaz ampliación de competencias hasta el límite de las que pueden ser transferidas o delegadas al amparo del art. 150.2 de la C.E.⁸⁹⁸

Quiénes consideran que la Administración Única no es un adecuado planteamiento descentralizador precisan, que se trataría de una modificación cuantitativa y no cualitativa, pues igualmente seguirá existiendo, aunque mermada,

⁸⁹⁷ PECES BARBA, G., PAREJO ALFONSO, L., AGUIAR DE LUQUE, L. Elaboran un informe por encargo de Ministerio de las Administraciones Públicas en Mayo de 1992 en Getafe. En él se pone de manifiesto ciertas discrepancias con la exposición de esta teoría que había hecho el Excmo. Sr. D. MANUEL FRAGA IRIBARNE. Este documento, del que haré algunas citas, lo conozco mediante una fotocopia del original, que se identifica como nº 503 de 1.06.1996 del Ministerio de las Administraciones Públicas. Secretaria de Estado de las Administraciones Territoriales.

⁸⁹⁸ PECES BARBA, PAREJO ALFONSO y AGUIAR DE LUQUE . Op. Cit. Pág. 25

esa Administración Periférica del Estado. Esto obliga a preguntarse si esa utilización masiva del art.150.2 de la C.E es posible y si la disminución cuantitativa de las competencias administrativas estatales, es funcionalmente útil y eficaz y compatible con el equilibrio en la distribución territorial del poder.⁸⁹⁹

Estos hechos hacen que sea difícil un análisis de este concepto, puesto que la Administración única pretende más competencias y no reivindica realmente el monopolio o la exclusividad de esa opción. Por eso, se hace complejo razonar en favor o en contra de la Administración única sólo con argumentos jurídicos, teniendo presente que lo que parece apuntarse con esa opción es sólo un incremento en las competencias, con lo que se pretendería una transferencia competencial cuantitativamente importante, transformando esto en un problema estrictamente político.⁹⁰⁰

⁸⁹⁹ La utilización general de este precepto ha recibido importantes críticas, especialmente es duro con ella el informe ya citado de los Profesores PECES BARBA, PAREJO ALFONSO Y AGUIAR DE LUQUE, los cuales manifiestan pág.32 " Un uso generalizado para transferir o delegar competencias, del art 150. 2 de la C.E. puede suponer un auténtico fraude a la Constitución, en cuanto utilización torcida del sentido de la norma" ... " Por otra parte, el propio artículo 150. 2 de la C.E., establece un límite a su uso, y que las materias "por propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación". El alcance de ese texto es evitar que esas transferencias puedan afectar a lo que podríamos llamar el irreductible núcleo sustancial que identifica la existencia del Estado, y que es la idea de soberanía."

ORTEGA, L. " La reforma de la Administración estatal ... " Op. Cit. Pág. 770 " No es cierto que el modelo Constitucional de reparto competencial entre Estado y Comunidades autónomas sea un modelo abierto, en base a la existencia del art. 150. 2. Un importante sector de la doctrina coincide en señalar los límites a este posible flujo competencial. Pero, a mi juicio, es más importante entender que el art 150. 2 forma parte de un conjunto de artículos -como el 150.1, el 150. 3 y el 155 - previstos como válvulas de adaptación a lo establecido en los dos instrumentos básicos del modelo competencial: Constitución y estatutos de autonomía. No sería adecuado, por tanto, utilizar tales artículos, que son marginales al sistema para producir un cambio de modelo."

⁹⁰⁰ El que la Administración Única es un evidente incremento de competencias lo pone de manifiesto la Ponencia aprobada en relación con la Política Autonómica del Partido Popular

Por lo tanto al ser la Administración única simplemente un incremento de competencias, la descentralización que plantea esta opción no requiere sino un pacto autonómico que acordasen todas las fuerzas políticas. En términos generales del análisis de las instituciones autonómicas y de lo previsto en esta materia por la Constitución, no se deduce la posibilidad de transferir o delegar, sino que se contempla la coexistencia coordinada de ambas Administraciones.

Por ello, de la interpretación que se puede hacer de la C.E. y por los términos usados se desprende que las Comunidades Autónomas tendrán una Administración propia que coexiste y que no sustituye en su territorio a la del Estado. Lo que se obtiene, por lo demás, del propio sistema que configuran los arts. 1148 y 149 de la Constitución.

Quienes se oponen a la tesis de la Administración Única, opinan, en relación con el planteamiento del federalismo de ejecución, que se puede constatar en el caso español que no existe habilitación constitucional expresa que imponga o canalice la ejecución de las leyes en ese sentido.⁹⁰¹ Incluso con la apertura que se ha ido produciendo en la interpretación de las leyes por parte del Tribunal Constitucional, en relación con la distribución territorial del poder, la propuesta de

Congreso de 1993. Pág.. 5 y ss " la Administración única pretende que sea la Administración de la Comunidad Autónoma la que ejecute todas las funciones Administrativas, las que correspondan a sus competencias propias y las que correspondan a las competencias que son titularidad del Estado"

⁹⁰¹ TORNOS MAS, Joaquín "Federalismo de ejecución y reforma administrativa.... " Op. Cit. Pág. 110 "Tras el análisis del bloque de constitucionalidad puede concluirse que el sistema español no se corresponde ni con el denominado federalismo dual ni con el llamado federalismo de ejecución. Existen elementos de uno y otro, pues hay ámbitos materiales en los que rige el federalismo dual, mientras que en otros se impone el federalismo de ejecución"

un Federalismo de ejecución no tiene cabida. Bien es cierto que el Estado autonómico inicial ha evolucionado hacia una distribución muy próxima al Estado Federal, pues la Constitución no habla de dos clases de Comunidades Autónomas sino distinto ritmo para alcanzar las competencias⁹⁰²

Evidentemente parece claro que el Federalismo de ejecución no se halla constitucionalmente impuesto en nuestro ordenamiento, ni tan siquiera implícito en la relectura de la Constitución que se ha ido efectuando posteriormente. El artículo 150.2 no puede ser un procedimiento alternativo a la reforma constitucional, ni una ventana abierta que carece de límites.⁹⁰³

Por eso quíenes se oponen al planteamiento de la Administración Única, el que se intente conseguir ese federalismo de ejecución por vía legal no parece ser adecuado cuando en todo el derecho comparado se hace por vía constitucional expresa.⁹⁰⁴

El federalismo de ejecución aparece a simple vista como más democrático por estar la gestión de los intereses de los ciudadanos en manos de la

⁹⁰² Entre estos autores están PECES BARBA, G., PAREJO ALFONSO, L., AGUIAR DE LUQUE, L., los cuales plantean en el Informe jurídico anteriormente citado una serie de postulados jurídicos que deben de tenerse en cuenta, tales como :

“El Estado autonómico es una Estado complejo, compuesto por diversos centros de poder y decisión ... que deben funcionar como un todo y las Comunidades Autónomas no pueden considerarse como algo distinto, pero para que a estas Comunidades Autónoma se les considere así, no es preciso asumir competencias asignadas al Estado Central” pág. 110.

⁹⁰³ ORTEGA, Luis. “La reforma de la Administración Central y Autonómica” Autonomías nº 20 Diciembre 1995 pág. 144 “ Así la Administración Única pretende que el Estado abandone una aparte importante de las competencias ejecutivas que le corresponden en aplicación del art 149. 1, es decir, que se modifique el bloque de la constitucionalidad existente en la actualidad a través de una operación de ingeniería jurídica”

⁹⁰⁴ PECES BARBA, PAREJO ALFONSO Y AGUIAR DE LUQUE en el informe citado pág. 72

Administración más próxima.⁹⁰⁵ No obstante, quienes cuestionan la teoría de la A. U. defienden que el grado de proximidad o alejamiento de las unidades administrativas de ejecución respecto al administrado no es lo más importante, sino la proximidad al electorado de los órganos de dirección de esa administración, es decir, de los que fijan los criterios de actuación y en última instancia, de los órganos de control de la Administración.⁹⁰⁶

Por lo tanto siguiendo a estos autores la territorialización en la ejecución de la ley y la función administrativa que implica la Administración Única no supone mayor aplicación de los principios democráticos.⁹⁰⁷

Los autores críticos con ésta teoría mantienen ⁹⁰⁸que del análisis lingüístico de todas estas normas, además de lo expresado por el art. 154,⁹⁰⁹ se deduce que en ese ámbito parece clara la intención del legislador constituyente de que junto a la Administración Autonómica exista la Estatal.⁹¹⁰ Por lo tanto para ellos carece de

⁹⁰⁵ ORTEGA, Luis. "La reforma de la Administración Central y Autonómica" Autonomías nº 20 Diciembre 1995 pág. 146 " Sin embargo desde un punto de vista material, el federalismo de ejecución dejaría sin sentido a tres preceptos constitucionales referidos al Gobierno de la Nación y a la Administración general del Estado"

⁹⁰⁶ PECES BARBA, PAREJO ALFONSO Y AGUIAR DE LUQUE Op. Cit. Pág. 48.

⁹⁰⁷ ORTEGA Luis. " La reforma de la Administración.. Op. cit. pág. 145 "La dimensión territorial de la competencia y su correspondiente atribución a una determinada Administración ... No es una mera cuestión de racionalidad administrativa: es siempre una cuestión de definición política de reparto de poder para uno o para otro de los distintos territorios comunidades políticas en que es posible organizar un servicio público."

⁹⁰⁸ PECES BARBA, PAREJO ALFONSO Y AGUIAR DE LUQUE. Op. Cit. Pág 25

⁹⁰⁹ "Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad" Art. 154 de la CE

⁹¹⁰ TORNOS MAS, Joaquín. "Aministración Estatal y Autonómica" Autonomías nº 20 año Diciembre 1995 "Frente a tales argumentos puede señalarse que la propuesta es de alcance menor. se trata, insistimos, de buscar la mayor racionalidad posible en el ejercicio de las competencias ejecutivas, desde el convencimiento de que un sistema de Administración

apoyatura constitucional este planteamiento, máxime cuando se exige aplicar el art 150. 2 para la transferencia o delegación.⁹¹¹

Por el contrario los autores no partidarios de la tesis de la Administración Única mantienen que la Administración General debe reservarse el grupo de competencias que se consideran esenciales para el Estado y por lo tanto indelegables.

De la distribución de competencias establecidas en los arts. 148 y 149 de la C.E. se desprende la coexistencia de dos Administraciones y que incluso mediante Ley de Cortes Generales, las disposiciones de las Comunidades Autónomas se pueden armonizar cuando lo exija el interés general, de acuerdo con el art 150. 3 de la C.E.

Por otra parte parece ser que del tenor literal del art 150.2 así como del desarrollo que tuvo este artículo, se puede deducir que está previsto para efectuar delegación de una competencia pero en ningún caso como sistema de transferencias general⁹¹².

Por eso para los autores críticos con esta tesis, si la Administración Única se entiende como algo que supone una transformación radical que cambia el sistema

única permite una mayor racionalidad que un sistema de Administración dual”

⁹¹¹ ORTEGA, Luis. “La reforma de la Administración estatal y autonómica” Autonomías n° 20 Diciembre 1995 pág 145 “ Si su única explicación es que es constitucionalmente posible, se podría constatar que también son constitucionalmente posibles las reformas estatutarias que suprimiesen competencias legislativas por desuso y/o acudir a la vía de las leyes de armonización, lo cual no quiere decir que sean el camino adecuado para generalizar un proceso de reforma del Estado.”

⁹¹² PECES BARBA, Gregorio. La elaboración de la Constitución de 1978. Centro de estudios Constitucionales Madrid 1990. pág. 127

de competencias previsto en la Constitución, el utilizar el art. 150.2 para la delegación puede suponer, a su juicio, un fraude de ley al espíritu de la propia Carta Magna. Además, según éstos, el citado artículo debe de tener siempre presente la reserva de acción unitaria de la Administración, de la que es responsable el Gobierno central de acuerdo con el art 97. Por otro lado el art 150.2 de la CE no parece pueda interpretarse como una transmisión de competencias masiva, lo que daría lugar además de forzar esencialmente el contenido del mismo, a afectar la soberanía del propio Estado.

El que se pretenda salvar el concepto de Administración Única mediante la limitación de transferir o delegar determinadas competencias de acuerdo con su naturaleza, convierte y transforma esa decisión en una petición política, lo que hace a sus detractores manifestar que el Gobierno, no puede renunciar con carácter general a sus competencias administrativas, sin erosionar la representación de la soberanía que le corresponde administrar. Sólo cuando esas transferencias se hacen para resolver problemas concretos, se puede considerar ajustado a su finalidad.

La Administración Única evidentemente se debe entender que se diferencia del Estado autonómico en elementos básicos de él ya que en todo el art. 149 se aprecia que existen competencias exclusivas del Estado, pero que no todas las citadas en el mismo son tales, sino que el propio Tribunal Constitucional ha admitido que muchas de ellas son concurrentes o compartidas. Sin embargo, lo más importante puesto de manifiesto en el citado artículo es que la Constitución contempla un Estado central que tiene previsto ejercer competencias por encima de

las que van encaminadas a defender la "unidad y soberanía"

Cuando el modelo de Estado central empieza a prescindir de determinadas facultades mediante los mecanismos previstos en el art 150.2, puede dar la impresión de verse alterado el modelo previsto en la Constitución al vaciarlo de lo que son sus elementos constitutivos.

Para los autores⁹¹³ del Informe de la Universidad Carlos III, de la lectura del art. 148 y 149 se desprende que el pluralismo territorial que aparece en la Constitución se traduce en una peculiar distribución de poderes-funciones, el cual carecería de sentido si la propuesta de Administración única se llevara a efecto con toda su rotundidad.

Sin embargo, en la práctica, no se pueden poner objeciones de constitucionalidad a la propuesta de Administración Única, pues su adecuación dependerá principalmente del desarrollo que se haga en cada caso; es decir, del grado de profundización que se quiera imprimir al proceso.⁹¹⁴

Por ello, para los que ven problemas en el desarrollo de esta teoría, la simplificación prevista por ella no es tal, y además como se plantea recurriendo a un mecanismo irregular, daría resultados imprevistos y posiblemente no conseguiría el resultado final.

5.- ADMINISTRACIÓN ÚNICA Y SEGURIDAD.-

⁹¹³ PECES BARBA, PAREJO ALFONSO Y AGUIAR DE LUQUE, Op. Cit pág. 57

⁹¹⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, R. Op. Cit. Pág 87

En materia de seguridad tenemos un ejemplo con cifras elocuentes e ilustrativas: así mientras que en Alemania la Administración central alemana dispone para todo el territorio alrededor de 15.000 policías, los 160.000 policías restantes son de los Länder. En España ocurre lo contrario, invirtiéndose las cifras por completo, pues mientras pertenecen al Estado unos 130.000 miembros (entre Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía) y sólo 15.000 son policía autónoma y 50.000 policías locales, lo que supone que en la práctica la totalidad de la actividad policial se controla por la policía estatal.

Incluso manteniendo en sus extremos la tesis más absoluta de que la competencia de seguridad está reservada exclusivamente al Estado, tesis por cierto que no es mantenida, en su total literalidad, por muchos autores,⁹¹⁵ incluso ya por el TC, la lógica sería que se produjera una descentralización, reservando a los Cuerpos de Seguridad del Estado la actividad policial que requiera de cierta entidad y especificidad.

La aplicación de la Administración Única en materia policial resolvería la actual situación que es la de una pirámide que se encuentra totalmente invertida.

⁹¹⁵BARCELONA LLOP, Javier. "El sistema Policial español: actualidad y perspectivas de futuro" Policia Municipal nº 51 Agosto-Sep de 1999 pág. 33 " Por lo demás el art 149. 1.29 de la C.E. encierra algún equivoco que debe ser despejado, proque no es cierto que, como parecía decir, el Estado ostente la competencia exclusiva en materia de seguridad pública. Este es un concepto que sirve para delimitar competencias y que no es esactamente el referente funcional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puesto que es más amplio. Pero si la actividad policial se incluye en la noción de seguridad pública, como de hecho lo hace, es claro que las Policías Autonómicas contribuyen al mantenimiento de la misma. Lo que significa que la pretendida exclusividad de la competencia estatal es, en realidad, más aparente que real allí donde existan policias territoriales. en todo caso, estas, vuelvo a insistir, habían de circular dentro del marco trazado por una ley orgánica"

Mientras por el contrario en países más avanzados han demostrado que es posible tener una policía eficaz no descentralizada como Estados Unidos, Gran Bretaña o Alemania demostrando que en este tema es también de aplicación el principio de subsidiariedad y que se puede transferir la mayoría de las competencias ejecutivas en materia de seguridad a las administraciones más próximas al ciudadano, sin perder eficacia. Además esto por el contrario redundaría:

Por un lado, la Policía del Estado podría adoptar sistemas de trabajo y de formación que haría de sus funcionarios unos policías de élite y de trabajo e investigación científica de alta calificación.

Por otro lado, la policía que debe resolver los problemas diarios dependería de la Administración más próxima al ciudadano, lo que le permitiría demostrar su mayor eficacia y control en favor de la población.

Uno de los retos del modelo autonómico sería pasar en todas las materias y especialmente en seguridad pública de una pirámide invertida a una pirámide asentada sobre su base natural.

El informe de la OCDE del año 1992 pone de manifiesto al hablar del déficit público, como una de las causas de éste, el que la descentralización autonómica estuvo acompañada de creación de niveles administrativos superpuestos lo que supone un derroche significativo de recursos humanos. Aspecto que adquiere especial relevancia cuando hablamos de seguridad.

Por ello, esta forma de descentralización, no puede hacer referencia de forma exclusiva a las CC. AA. sino que de acuerdo con el principio de subsidiariedad serán las administraciones provinciales y locales quiénes ejercerán,

a su vez, competencias de titularidad autonómica o estatal. Esa descentralización no debe detenerse en la Administración Autonómica sino que debe desembocar en el ámbito local, siempre que ésta. esté preparada con medios para dar en cualquier momento la respuesta adecuada.

A pesar de lo dispuesto en la LRJAPAC 30/92 sobre imposibilidad de subdelegación el art. 8.1 de la LOAPA permite que las CC.AA. deleguen en las Diputaciones Provinciales, según la naturaleza de la materia, el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por el Estado a aquéllas, salvo que la ley a la que hace referencia el art 150.2 de la CE disponga otra cosa.

Es difícil de entender la razón, por la que no es posible mediante ley, establecer la delegación de determinadas competencias, cuando a las entidades locales la Constitución no les establece un listado cerrado de competencias sino que les garantiza las necesarias para cumplir, el mandato constitucional de la autonomía local.

El concepto de subsidiariedad, aplicable a policía, no tendría sentido si en él se olvidara la importancia que en la descentralización prevista en el art 103 .2 de la CE, han de tener las administraciones locales. La subsidiariedad parte del principio de que el servicio debe prestarlo aquella Administración , que teniendo capacidad para ello, esté en mejores condiciones y proximidad al ciudadano para responder a sus demandas.

Si bien el art 150.2 de la CE, en el que se basa la Administración Única, se refiere a las transferencias a CC.AA., también sería deseable que se ponga en marcha una política descentralizadora hacia los entes locales. Esta política

descentralizadora debe hacerse también en materia de seguridad, para que no se produzca el hecho que los Ayuntamientos del País Vasco denuncian, en relación con la Policía Autónoma, que se ha limitado a ocupar el lugar de los Cuerpos Policiales del Estado, planteando los mismos problemas de descentralización que cuando estaban éstos.

Esta descentralización debe ser eficaz y no será tal mientras que las competencias no vayan acompañadas del traspaso de recursos económicos suficientes para que lo desarrollen correctamente otras administraciones. Ejemplo de correcto funcionamiento se puede apuntar la descentralización y subvención por parte del Estado del mantenimiento de la Seguridad en Euskadi, corriendo con gran parte de los gastos que ella supone.

Sin embargo, como la seguridad es un punto en el que deben confluir todas las Administraciones se debe articular el sistema de tal forma que la municipal, una vez que recibe la demanda del ciudadano y una vez atendido su problema, le resuelva, si está a su alcance, o lo transmita a la Administración inmediatamente superior para que intervenga e intente dar respuesta y la adecuada solución.

La Administración Única en materia de Seguridad es más que una ventanilla única, es dotar a la Administración que está más próxima al ciudadano con los medios adecuados para resolver sus problemas de seguridad. La seguridad dada desde la Administración local supone de cara al ciudadano eficacia en la inmediata respuesta y flexibilidad para acomodarse a las circunstancias y peculiaridades del momento, así como a la realidad social donde ha de desarrollarse la misma.

La seguridad dada desde lejos del lugar donde se produce la demanda o el

conflicto, nos dice la práctica diaria, se puede quedar corta o dar una respuesta con un esfuerzo superior al necesario, lo que en ambos casos resulta inadecuado.

La Administración Única y la subsidiariedad no son incompatibles con la realización de las competencias por parte de CC Y FF de Seguridad del Estado, lo que sí exige es que la Administración municipal tenga en ésta materia el protagonismo que se requiere y los medios para ser una verdadera Administración Única.

6.- ADMINISTRACIÓN ÚNICA Y MUNICIPIO: EL PACTO LOCAL

La Constitución española de 1978 establece un modelo de Administración, que contempla a éstas como organización al servicio de los Intereses generales, que debe actuar movida, entre otros principios, por los de descentralización y eficacia.

En realidad, el modelo de Administración tiene como punto de partida la constatación de que las Administraciones Públicas sean la parte más próxima y visible al ciudadano de todo el aparato público.⁹¹⁶

Sin embargo la Administración Única, para no ser algo incompleto, debe incorporar en su desarrollo a los Entes Locales, fenómeno que ha venido a

⁹¹⁶ RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime. Administración Única y Pacto Local” Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Pág. 567.

denominarse como pacto local⁹¹⁷. La Administración Única no es incompatible con las funciones asignadas por la Constitución a los Entes Locales, por el contrario se complementaría, si se produjera esa desconcentración de competencias y redundaría en un mejor servicio al ciudadano. Hecho al que debe ir dirigido el funcionamiento de todo el aparato administrativo.⁹¹⁸

La Administración Única parte de un dato capital⁹¹⁹, " el mejor servicio al

⁹¹⁷ FONT LLOVET, T. "El Gobierno Local: entre el Estado autonómico y la Unión Europea. Hacia el pacto Local, Autonomías, nº 20 pág.. 115. "El significado de Pacto Local es una forma de dar respuesta a la insuficiencia de instrumentos para definir positivamente y hacer eficaz el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama"

JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Del anhelo a la realidad ..." Op. Cit pág. 660. " la verdad es que, como acertadamente se ha expuesto, la utilización de los aparatos administrativos de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, por parte de las Comunidades Autónomas, es un capítulo que está todavía por escribir. Se puede decir que en este tema hay una ingente tarea por desarrollar, así como numerosos caminos aún inexplorados o, al menos, poco frecuentados. La paradoja consiste, como hemos visto, en que en este tema hay una importante tarea por desarrollar, así como numerosos caminos aún inexplorados o poco frecuentados."

TOMEY GÓMEZ Francisco. "El Pacto Local" en Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado. Pág 111-120 OICI- FEMP Madrid 1998 pág 115 "El Pacto Local es un gran acuerdo que tiene que realizarse en distintas bandas: Gobierno central, Comunidades Autónomas, FEMP, y con las Fuerzas Políticas de representación parlamentaria para definir legalmente el papel de las corporaciones locales, basado en criterios de eficacia en función de la subsidiariedad, la autonomía y la suficiencia financiera.

Pág 116 " El Pacto Local trata de alcanzar dos objetivos: La distribución de competencias entre las diferentes administraciones y dotar a cada una de ellas de los recursos indispensables, lo que lleva a la descentralización del gasto. Ambos objetivos basados en los principios de subsidiariedad y ausencia de duplicidad de funciones." "El Pacto Local es irreversible para estar preparados para el reto del próximo milenio."

⁹¹⁸ TOMEY GÓMEZ, F. El Impulso local. Fundación Cánovas. Madrid 1993. Pág. 67 y ss. En este capítulo analiza este autor la necesidad de descentralización y autonomía a nivel de los partidos para que sus miembros comprendan, que se debe producir una descentralización regional en el proyecto común.

Frente a esta idea se manifiesta NIETO GARCÍA, A. La "nueva" organización del desgobierno. Barcelona Ariel 1996. "La segunda vía de articulación puede ser la ofrecida por el partido, cuya red de contactos personales tiene mayor fuerza que las relaciones constitucionales formales" pág. 35.

⁹¹⁹ RODRÍGUEZ ARANA, J. "Administración Única y Pacto Local" op. cit. pág.. pág.. 573

ciudadano," y en ese desarrollo del fenómeno autonómico debe darse un lógico protagonismo de las Entidades Locales. No se puede pensar que la descentralización acaba con las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas. Debemos asumir que en esa lógica descentralización donde se aplica el principio de subsidiariedad la Administración ordinaria o común sea la Administración Local.

La Administración Única, debe ser una reflexión general sobre el funcionamiento del aparato público, intentando clarificar la actividad del Estado, las Comunidades Autónomas y Entes Locales, todo ello para que puedan desarrollar mejor su función constitucional. Reiterando una vez más, a propósito de lo anteriormente expuesto, que la Administración Única debe ser favorable al reforzamiento de los Entes Locales.⁹²⁰

Todo esto lo es porque la Administración Única exige necesariamente que sean los Entes Locales los que presten un mayor número de servicios y operen una elevada carga administrativa"⁹²¹

El pacto local ha de asociarse necesariamente al principio de autonomía, lo cual nos obliga a establecer las estructuras tanto jurídicas como sociales, para que

⁹²⁰ TOMEY GÓMEZ, F. "El Pacto Local" Autonomías Locales, Descentralización y Vertebración del Estado. OICI y Universidad Carlos III. Madrid 1998. Pág 116 "El Pacto Local es hacer realidad para la Administración Local la autonomía de decisión y la suficiencia financiera.

Se trata pues de dar salida a situaciones históricas anómalas y determinar las competencias de la Administración Local mediante la redistribución competencial sin que por ello haya aumento del gasto público.

⁹²¹ RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ J. "Administración Única y pacto Local." Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 271-272 Año 1996. pág. 573

puedan participar en la gestión de los asuntos públicos que sean de interés de las respectivas entidades; se trata en definitiva, de fijar criterios a la legislación sectorial estatal y autonómica para que ésta, a su vez, concretase las competencias con que las Corporaciones Locales debían contar para dicha gestión.⁹²²

El necesario principio de descentralización y la existencia de técnicas que permiten avanzar en la transferencia o delegación de competencias a instancias inferiores y la posible utilización de técnicas de supervisión, no guardan relación con el escaso desarrollo que se ha hecho del principio de descentralización en su aspecto de reasignación de competencias ejecutivas a los entes inferiores. Por ello los entes titulares de competencias ejecutivas han preferido crear sus propios aparatos administrativos en lugar de acudir a las técnicas de reasignación competencial a favor de los aparatos administrativos de los entes inferiores.

Por eso la Administración Única, debe admitirse como un planteamiento en el que El Estado, Las Comunidades Autónomas y Los Entes Locales puedan desarrollar mejor su función Constitucional es definitivamente favorable al reforzamiento de los Entes Locales. Y lo es porque la Administración Única exige necesariamente que sean los Entes Locales los que presten un mayor número de servicios y operen una elevada carga administrativa. La doctrina de la Administración Única supone, pues, un claro reforzamiento del ente titular de

⁹²² SANCHEZ MORÓN, Miguel. La autonomía Local en la Constitución. Op. Cit. pág. 201
“ La Constitución no identifica la autonomía local con la separación de una esfera de actuación reservada por entero a las administraciones Locales, con exclusión de toda incidencia de otros niveles de gobierno y de gestión de los intereses públicos. No impone una concepción de la autonomía como absoluta libertad de decisión, según esquemas difícilmente operantes en el estado social y democrático de Derecho.”

competencias en su propia demarcación territorial, lo cual debe propiciar un mayor protagonismo de Ayuntamientos y Diputaciones en el ejercicio de las competencias sobre su propio territorio⁹²³

La falta de una reforma previa de la estructura de la Administración local dificulta iniciar un proceso de descentralización que tiene como terminal una pluralidad muy diversa de entes, algunos de los cuales son incapaces de gestionar los servicios municipales obligatorios y reclaman procesos de fusión o colaboración.⁹²⁴

Por eso la Administración Local va ligada al Concepto de Administración Única, y al denominado principio de subsidiariedad, de acuerdo con el cual la prestación de los revicios públicos debe llevarse a cabo por la Administración que se encuentre en mejores condiciones para ello y más próxima al ciudadano. De esta forma la actuación del nivel superior de la Administración se llevará acabo únicamente cuando la acción del inferior resulte insatisfactoria o ineficaz.⁹²⁵

De esta forma si el principio de Administración Única tiene como objeto que el ciudadano sea servido por la Administración que por su proximidad puede ajustarse más a su demanda es incuestionable que en líneas generales esta será la Administración Local.

La Mayor proximidad de los Municipios a los intereses ciudadanos tendría que

⁹²³ RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, J. OP. Cit pág. 573

⁹²⁴ TORNO MAS, Joaquín. "El federalismo de ejecución" Op. Cit pág. 115

⁹²⁵ RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ "El Ministerio de Administraciones Públicas y la Descentralización" Autonomías Locales Descentralización y Vertebración del Estado OICI-Universidad Carlos III. Madrid 1998 pág 31

proyectarse así en una descentralización de funciones y competencias en favor de las Entidades Locales, extrayendo en su plenitud las posibilidades de delegación de competencias estatales o autonómicas en su favor y abordando, si ello fuera preciso, las reformas legales necesarias para alcanzar ese objetivo.

No estará nunca completa la reforma del Estado si ésta se limitase a abordar los aspectos relativos a las Comunidades Autónomas y sus relaciones con la Administración Central, sino que es necesario contemplar también, y simultáneamente, la posición y la articulación de los Entes Locales con las demás Entidades Territoriales.

El Significado del Pacto Local es, pues, dar respuesta a la insuficiencia de instrumentos para definir positivamente y hacer eficaz el contenido competencial concreto que la autonomía local reclama para la gestión de los intereses propios.

Por eso, el modelo de la Administración Única no se completaría si no se produjese un paralelo proceso de desconcentración de competencias de la Administración Autonómica hacia los Ayuntamientos y Diputaciones en todos aquellos servicios en que su prestación por estos entes redunde en un mejor servicio al ciudadano que es en definitiva, la pieza clave del sistema y en función del cual debe reasentarse todo el aparato administrativo.⁹²⁶

⁹²⁶RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, J. "El Ministerio de Administraciones Públicas y la descentralización" Op. Cit. Pág 33. El Estado ha de participar activamente en este proceso como impulsor del mismo y mediante la aprobación de las normas relativas a aquellas materias cuya competencia le corresponde, pero no puede, unilateralmente, lograr la consecución del Pacto Local y del proceso global descentralizador que el mismo entraña sin la voluntad de colaboración de las Comunidades Autónomas. Sería necesario la existencia de un pacto que beneficiara al conjunto del Estado, que contara con unas Entidades Locales ágiles y eficaces, incardinadas plenamente en el contexto estatal y de acuerdo con el principio de subsidiaridad.

Solamente de esta manera se aprovechará la importante fuerza de trabajo que existe en las actuales Administraciones Locales, que de otra forma estará condenada a perderse.⁹²⁷

7.- ADMINISTRACIÓN ÚNICA Y SEGURIDAD MUNICIPAL

Así como para transferir competencias, de las previstas en el art 149 de la C.E., mediante la opción de Administración Única, se debe hacer mediante la correspondiente Ley Orgánica (ART. 150. 2 de la C.E), sin embargo para que las Entidades Locales tengan ésta capacidad, es suficiente que se haga mediante la correspondiente ley sectorial.⁹²⁸

La seguridad también es un punto de confluencia de todas las Administraciones según establece de forma reiterada la Ley 2/86 en su Preámbulo. Es por ello por lo que de las competencias reconocidas como exclusivas del Estado, ésta es una de las que tiene más clara tendencia a ser compartida.

A pesar de ello, se plantea cuál es el método idóneo para proceder a esa

⁹²⁷ DE LA CRUZ GIL, Alvaro. "El desarrollo del Pacto Local" Análisis Local nº 20 Sep-Oct. 1988 pág 10 "Así los Ayuntamientos se mostraron como una pieza clave en la construcción del nuevo Estado democrático, adoptando como propia la puesta en práctica de sus principios configuradores; de tal manera que se inpusieron como tarea fundamental, en aras a su mayor proximidad, la atención de las innumerables demandas ciudadanas; desempeñando sin duda alguna, en este periodo, un papel lleno de eficacia, racionalidad y capacidad de respuesta en cuantos asuntos abordaron atendiendo las necesidades vecinales."

⁹²⁸ Así se ha hecho por ejemplo en materia de tráfico con la Ley de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial 18/89 de 25 de Julio Desarrollada mediante el Real Decreto Legislativo 339/90 de 2 de Marzo.

distribución competencial. Por lo tanto y atendiendo a la realidad municipal española las transferencias deben hacerse teniendo presente la efectiva capacidad de gestión. Para ello no podemos olvidar que determinadas competencias, entre ellas la de seguridad, es difícil que sean asumidas por la mayoría de los municipios con la estructura existente, lo que nos remite obligatoriamente a otro tipo de estructura en los Entes Locales para que se puedan prestar correctamente los servicios que la Ley les tenga encomendados.⁹²⁹

Por ello y limitándonos en el tema de seguridad, debemos aceptar que también en esta materia es obligada la descentralización. "Que debe hacerse aprovechando los instrumentos jurídicos existentes, pero que si esos no nos lo permiten deberíamos favorecer las reformas legales necesarias para alcanzar ese objetivo" ⁹³⁰

Los Entes Locales deben alcanzar un reforzamiento en sus estructuras, de tal forma que puedan asumir el protagonismo que les corresponde en todas las materias susceptibles de gestión en el orden local, entre las que debe incluirse inexcusablemente la seguridad. Este hecho supondrá la descentralización y el acercamiento de la gestión, la eficacia en el desempeño de la función, la eliminación

⁹²⁹ TOMEY GÓMEZ, F. "El Pacto Local" ~~Autonomías Locales~~ Op. Cit. pág. 116 "El Pacto Local enumera una serie de materias en las que se puede ampliar el núcleo competencial de los entes locales, sin implicar esto una lista cerrada sino abierta, ya que lo que se procura es una descentralización y por tanto aproximación y mejora de calidad de los servicios que se prestan.

Las acciones sobre áreas concretas que propone el pacto Local son en resumen las siguientes:

- Las que aumentan la autoridad local: Tráfico y Seguridad Vial, Seguridad Ciudadana, Protección Civil, y Urbanismo. Estas competencias no implican en si mismas aumento de recursos pero si aumento de la potestad."

⁹³⁰ RODRÍGUEZ ARANA "Administración Única y Pacto Local " Op. cit. pág.. 578

de duplicidades y la coordinación obligada que debe traducirse en una mejor respuesta al ciudadano que demanda esos servicios.

El Pacto Local, consecuencia obligada de la descentralización que supone la Administración Única, significa para los Ayuntamientos establecer los cauces para poder dar respuesta a la insuficiencia de medios y crear instrumentos para resolver positivamente y hacer eficaz el contenido competencial que en base a la autonomía local, ellos reclaman para la gestión de los intereses propios.⁹³¹

Por tanto con respecto a la Administración Local, la potenciación de los Entes Locales va ligada al concepto de Administración Única y al denominado principio de subsidiariedad, de acuerdo con el cual la prestación de los servicios públicos debe llevarse a cabo por la Administración que se encuentre en mejores condiciones para ello y más próxima al ciudadano; el nivel administrativo superior actuará sólo cuando la acción del inferior resulte insatisfactoria o ineficaz.⁹³²

El Estado ha de olvidarse de protagonismos innecesarios y ha de participar activamente en este proceso impulsor de la descentralización. Esto debe ser fruto de un amplio acuerdo político, pues sólo de esta manera hay posibilidad de que las Entidades Locales ocupen un lugar en el contexto organizativo, institucional y competencial acorde con sus capacidades y en función de esa cercanía al

⁹³¹ FONT Y LLOVET . Op. cit pág.. 118

⁹³² RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, J. " El Ministerio de Administraciones Públicas y la descentralización" en Autonomías Locales... Op. Cit. Pág. 30 "Todo ello determina la necesidad de abordar de un modo global la redefinición del papel de las Entidades Locales en un Estado compuesto como es el nuestro, pues bueno es profundizar en el principio descentralizador hacia las Comunidades Autónomas, pero igualmente necesario parece el desarrollo de este principio respecto de las Entidades Locales, pues la conciencia y lealtad del sistema supone su extensión hacia éstas."

ciudadano.

A pesar de los problemas que puede plantear a quienes esta teoría cuestionan, ven en ella una opción ejecutable, y un medio de racionalización de la Administración del Estado. Lo que no cabe duda es la necesidad de eliminar estructuras innecesarias y gastos al desarrollo de la correcta Administración.⁹³³

Esta dimensión racionalizadora provoca evidente consenso en todos los estudiosos del tema. Después de bastantes años de desarrollo autonómico, uno de los grandes temas pendientes es adecuar el sistema administrativo a los requerimientos de descentralización a su vez en las Entidades Locales.⁹³⁴ Estas reflexiones deben ir dirigidas a conseguir evitar duplicidades y solapamientos.⁹³⁵ Y

⁹³³ GARRIDO FALLA, F. "La Administración Única Op. Cit. Pág 8. "Pero el problema aquí se complica cuando se trata de elegir cuál es el Organismo que debe ser suprimido. Complicación que aumenta en función de los intereses (económicos, políticos ...) Lo que se plantea como un puro problema de racionalización organizativa adquiere, pues, nuevas dimensiones."

⁹³⁴ DE LACRUZ GIL, Alvaro. "El desarrollo del Pacto Local" Op. cit. pág. 11 "Llega la hora de que la Administración Local ocupe el lugar que constitucionalmente tiene encomendado y que se haga efectiva su reconocida y garantizada, nada menos que por nuestra Carta Magna, autonomía para la gestión de los intereses que le son propios, y es en este sentido en el que la Administración Local debe estar considerada en plano de igualdad con cualquier otra de las Administraciones Territoriales, sea la central o la autonómica"

⁹³⁵ JIMÉNEZ ASENSIO, R. Del anhelo a la realidad: la propuesta de Administración única en el Estado Autonómico. Instituto de Derecho Público. Madrid 1996 pág. 657

"Parece claro que uno de los grandes temas pendientes del Estado de las Autonomías, como se advertirá en su día, sigue siendo efectivamente cómo articular las relaciones administrativas de carácter intracomunitario"

" Hay que ser conscientes de que esa descentralización interna no es fácil. Por un lado, están los problemas estructurales que dificultan ese proceso: la forma de realizarse los traspasos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la cultura administrativa y los hábitos organizativos heredados de la Administración del Estado"

" Pero los factores que más han frenado los procesos de descentralización interna de las Comunidades Autónomas son, en cambio, de otra índole. Y entre ellos cabe destacar la proyección política que el tema tiene."

evidentemente una de las áreas donde se producen estos es en la seguridad.

La Administración Única como principio debe ser asumida y los esfuerzos de los estudiosos de la Administración deben ir encaminados a perfilar cómo puede llevarse a la práctica y facilitar las materias en la que puede ser aplicada. Y no sólo en materias tan poco comprometidas como la cultura o el deporte y los bailes regionales, sino también en otros aunque sean más conflictivas como puede ser la seguridad. Esto pondrá de manifiesto que hay voluntad de acercar la solución de los problemas a los ciudadanos.

De esta manera la doctrina de la Administración Única, es decir, si se hicieran restricciones en cuanto a la materia, o se limitara la transferencia a criterios de oportunidad, no se estaría siendo consecuente con este principio. De esta manera no se haría efectivo si no produjera un proceso de descentralización hacia los Ayuntamientos en todos los servicios que prestados por ellos redundarán en beneficio del ciudadano. No olvidemos que la seguridad es “el medio” en el que encuentran desarrollo los derechos y las libertades sin los que no es posible la normal de la vida en sociedad. Por eso estamos comprometidos y debemos conseguir dar un paso más en esa eterna lucha por hacer una Administración Pública más humana, más pendiente del hombre concreto,⁹³⁶ con la clara y permanente voluntad de prestar un adecuado servicio público.

⁹³⁶RODRÍGUEZ ARANA, J. Op. cit. pág.. 580.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.-

PRIMERA:

El concepto de seguridad es uno de los pilares sobre los que se asienta nuestro ordenamiento jurídico, y si bien no encontramos claramente expuesta su definición en el mismo, sí que aparece, como muestra de su importancia, tratada en plano de igualdad con la libertad en el art 17 de la C.E.

La seguridad es el medio en el que han de desarrollarse los derechos y deberes de los ciudadanos y a alcanzar ese cometido están llamados todos los poderes públicos.

Por eso la actividad encaminada a la protección de las personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad en el orden ciudadano es el principal cometido de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad

La seguridad debe ser entendida en una triple perspectiva:

- como Seguridad Pública en cuanto marco garante del desarrollo de nuestro ordenamiento y medio apto para desarrollar todas las actividades;
- como Seguridad Ciudadana que es la misión de los CC y FF de Seguridad encaminada a la protección de las personas y bienes.
- como Orden Público término que la propia Constitución ha intentado evitar,

por las connotaciones que tuvo anteriormente y de la que se pueden distinguir dos acepciones: una, en sentido amplio, que sería sinónimo de seguridad pública y, otra, más concreta, como equivalente a la tranquilidad en la calle, que se diferenciaría de la Seguridad Ciudadana en que esta última debe estar inexcusablemente asociada a un Estado de Derecho

SEGUNDA.-

La definición tradicional de policía como aquella parte de la Administración encaminada a la limitación de la libertad, incluso mediante la coacción física si fuera preciso, con la finalidad de ejecutar las resoluciones de los órganos del Estado, debe ser superada.

Las FF y CC de Seguridad tienen como cometido constitucional proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades. Este mandato debe entenderse como algo positivo y debe ir encaminado no sólo a impedir que se desarrollen actos que dificulten esta tarea, sino que deben dirigir su actividad a fomentar un ambiente propicio para el desarrollo de los mismos. En este sentido, las FF y CC de Seguridad en general, y sus miembros en particular, deben concienciarse que su misión no sólo se debe encaminar a impedir la realización de actos contrarios al orden, sino que, más bien, conscientes del valor de las libertades, deben ser los primeros que las fomenten. Para ello, los Cuerpos policiales deben procurar dejar de ser poderes fácticos, para ser colaboradores de los ciudadanos a los que les deben prestar total y permanente atención.

La policía no debe ser sólo un instrumento para recabar información y a

través de la acumulación de ésta, ser un elemento de poder, sino que por el contrario, todo lo que recibe de los ciudadanos debe ir encaminado a conseguir incrementar la calidad en la prestación del servicio.

Los funcionarios que integran estos Cuerpos han de ser conscientes de la importante transformación operada en la sociedad y que de ellos se demanda, más que el mero ejercicio de la Autoridad, la prestación de un servicio público que debe ser desarrollado con eficacia y eficiencia y plena satisfacción para los que lo reciben.

TERCERA

La seguridad, como protección de las personas y bienes desde que se encomienda su gestión a las entidades públicas, superando la esfera de lo privado, tuvo un carácter eminentemente local, dependiendo de los Ayuntamientos, Comarcas y otras entidades de ámbito no estatal.

Si bien es cierto que en un principio la seguridad con ámbito estatal se encomienda a los ejércitos, posteriormente en los países modernos se produce una doble evolución en esta materia, y así, por un lado se crean cuerpos policiales civiles y, por otro, se adscriben estos a los entes territoriales.

La manifestación policial más antigua, separada del ejército, es precisamente la de ámbito no estatal, que tiene importantes ejemplos en nuestra historia, hasta el punto de que en algún país, como Reino Unido, se ha renunciado a constituir un cuerpo de ámbito nacional porque tal concentración, se pensó, no favorecería los intereses de los ciudadanos, de suerte que se establece una estructura policial de

carácter eminentemente local.

En nuestro país, sin embargo, no se produce esa doble evolución y se encomienda el grueso de la seguridad a dos cuerpos militares de carácter estatal como son el Cuerpo de Carabineros y el de la Guardia Civil, los cuales consiguen satisfactorios resultados para el fin que fueron creados.

Por el contrario, el Cuerpo de Policía General sufre una lenta evolución hacia su profesionalización y desmilitarización y su ámbito de actuación se limitará a las capitales de provincia y, de modo especial, a Madrid.

En España la seguridad dependiente de los entes locales se ha visto sometida a las mismas vicisitudes que las propias Corporaciones y como quiera que se optó por una Administración centralizada en materia policial los Ayuntamientos pierden totalmente su liderazgo. Con esta opción centralista se rompe la tradición que a lo largo de la Edad Media y Moderna había planteado la seguridad pública como un sistema de colaboración entre el poder regio y los Concejos Municipales, agrupándose éstos en Hermandades. Los municipios pierden el protagonismo que habían tenido en esta materia y se limitarán a lo largo de los últimos ciento setenta y cinco años a ser meros colaboradores de la actividad policial, que se organizaba desde el poder central.

Los intentos descentralizadores tales como la Milicia Nacional o Milicia Cívica, por los que se adscribía policía a los Ayuntamientos, fracasaron por el componente político-partidista al que fueron asociados.

Los Cuerpos policiales de carácter nacional siempre fueron asociados a la idea de mayor eficacia, deduciendo que un mayor despliegue de medios podría dar

mejor servicio. Sin embargo, la eficacia y el futuro de un cuerpo policial está en acomodarse a las circunstancias cambiantes de una sociedad en permanente evolución y adaptarse para dar un correcto servicio a los ciudadanos.

Que la opción centralista de policía haya sido hasta ahora incuestionable en nuestro ámbito sociopolítico, no nos puede conducir a la conclusión, de que los países que hayan optado por una policía descentralizada y dependiente de las entidades locales tengan peor calidad en la seguridad que nosotros.

Sin embargo, la policía debe ser una institución muy próxima a las inquietudes de los ciudadanos y, por tanto, muy sensible con sus problemas diarios; de ahí que resulte un error defender como principio que los cuerpos más grandes y con estructuras más rígidas son los más capaces de prestar un buen servicio.

CUARTA

Con la aprobación de la Constitución de 1978 se producen importantes cambios en la estructura social del Estado y en el sistema de derechos y deberes de los ciudadanos. Esto, en materia policial, va a suponer:

- El reconocimiento de la seguridad como derecho fundamental y por lo tanto un elemento importante en la vida de los ciudadanos.
- La misión de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad será la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos

- La actividad del Estado se descentraliza y se reconoce la autonomía para la gestión de sus propios intereses tanto a las Comunidades Autónomas como las Entidades Locales.

Estas tres conclusiones influyen directamente y de manera notable en lo que será el futuro de la seguridad, que a partir de este momento, se entiende ha de reunir los siguientes requisitos:

1.- La seguridad es garantía de la libertad

2.- Los miembros de los CC y FF de Seguridad tienen por misión "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana"

3.- La actividad policial, lo mismo que la entera actividad de la Administración, ha de responder a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

QUINTA

La autonomía municipal que ha sido enunciada en la Constitución, desarrollada en la legislación posterior y ratificada mediante abundantísima Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Supone capacidad para la gestión de sus propios intereses y que los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado: ello implica la garantía constitucional de la autonomía local que obliga tanto a las Comunidades Autónomas como al propio Estado.

De la Constitución se debe extraer que la autonomía local no es mera

autonomía teórica, sino que sobre todo es, posibilidad de libre elección dentro del ámbito de sus competencias. Precisamente una de las manifestaciones más importante de la autonomía municipal es la capacidad de crear cuerpos de Policía Local que colaborarán a la gestión de los propios intereses municipales, que son indiscutiblemente los de los ciudadanos que conforman cada municipio.

Si bien es cierto que el concepto “para la gestión de sus propios intereses” es muy abstracto, lo que no se puede discutir es el reconocimiento de tales intereses y que disponer de “fuerza” para ejecutar sus resoluciones es garantía para su defensa.

Por otra parte, cuando se exige para los Ayuntamientos competencias en seguridad pública se está afirmando el protagonismo que deben asumir en esa materia, sin que ello suponga asumir potestad reglamentaria alguna a este respecto, pero sí, insistimos, participación activa en ella.

En consecuencia, a pesar de la realidad legal vigente, se impone un cambio de filosofía, o lo que es lo mismo la transformación radical del modelo policial, que altere por completo la actual posición de los entes locales en materia de seguridad, recuperando así, la posición que tradicionalmente ocuparon en esta materia.

SEXTA

La nueva división territorial del Estado atribuye un papel importante en la gestión de los intereses de los ciudadanos a las Comunidades Autónomas. A este respecto, la Ley 2/86 establece que la seguridad en un punto de confluencia de

todas las Administraciones. Este protagonismo de las Comunidades Autónomas debe hacerse también extensivo a los temas de seguridad, por lo que es innegable que deben aspirar a intervenir en esta materia y ejercerlo juntamente con el Estado y los Ayuntamientos.

Por ello, no se puede entender que las Comunidades Autónomas, siendo la segunda Administración en importancia, estén al margen de un tema que la propia *Constitución contempla como fundamental*. En éste sentido, a pesar de que no es mayoría el número de Comunidades donde se contempla en sus Estatutos la creación de la Policía Autónoma, todas están obligadas a coordinar la actividad de los cuerpos policiales de sus entidades locales.

La intervención de las Comunidades Autónoma en materia de seguridad y concretamente en materia de coordinación de las Policías Locales, no es abstracta y filosófica sino que ha de ser real y efectiva, encaminada a conseguir que la actividad de los Cuerpos de Policía local de respuesta satisfactoria a las demandas de los ciudadanos.

SÉPTIMA

La coordinación es la actividad entre determinados entes que en situación de igualdad y no de supeditación jerárquica organizan la actividad para la correcta prestación de los servicios que les están encomendados.

La actividad coordinadora requiere efectivamente un actitud dinámica y que sirva para encauzar los movimientos de los entes coordinados, pero a su vez debe

ser muy respetuosa con la autonomía de sus componentes.

La coordinación no supone privar a los entes coordinados de sus competencias, sino que implica fijar medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Administración coordinadora y las coordinadas.

Por eso, en materia de coordinación de las Policías locales, -competencia que asumen todas las Comunidades Autónomas-, se hace necesario el ejercicio de un cierto poder de dirección y de preeminencia, respetando su autonomía, sobre la Administración Local, que es la coordinada, para que se produzca un resultado efectivo de calidad en la prestación de este servicio.

Así, la coordinación de las policías locales debe suponer racionalidad para que los medios dispares y los esfuerzos plurales consigan un resultado concreto: mayor efectividad y organización.

El que las Comunidades Autónomas renuncien a la coordinación de las policías locales, por razón de no crearse problemas o ceder a grupos portadores de intereses diversos, equivale al despilfarro de medios utilizados y evitarlo es evidentemente un imperativo para los administradores, que están obligados a poner énfasis en coordinar los distintos cuerpos de policía local con un sólo objetivo: aumentar la calidad en el servicio.

Es totalmente ilógico que actualmente las Comunidades Autónomas no ocupen un lugar en las juntas locales de seguridad, a pesar de ser las Administraciones competentes en materia de coordinación de las PP. LL.

OCTAVA

Habida cuenta que el nivel de formación medio de los componentes de los Cuerpos de Policía Local es menor del deseado y que esto repercute indefectiblemente, tanto en la eficacia como en la propia imagen de estos, corresponde a las Comunidades Autónomas, -que son, como hemos dicho, las competentes en esta materia- transformar las estructuras actuales para que eso cambie. Ello implica modificar los sistemas de ingreso, promoción y movilidad, que deberán estar basados en un nuevo concepto de formación, integrada ésta en la actividad diaria y actuando como instrumento de capacitación para la misma.

La dignidad y respeto que a veces se les niega a los funcionarios de estos cuerpos pasa indefectiblemente por una exquisita preparación profesional, de lo cual los primeros que deben ser conscientes son sus propios componentes.

De ahí la necesidad de un nuevo sistema de acceso, promoción y movilidad que satisfaga las expectativas profesionales, instaurando una verdadera carrera profesional, basada en la capacitación técnica de sus miembros, desestimando otras aptitudes, lo que sin duda redundará en una mejor respuesta a los ciudadanos. Ahora bien no se puede establecer una verdadera carrera profesional, sin una verdadera movilidad. Sólo cuando los mejores puestos estén cubiertos por los más aptos y todos los policías sean conscientes de ello se habrá producido la gran transformación que demandan estos cuerpos.

NOVENA

Uno de los aspectos más importantes de nuestro vigente ordenamiento jurídico es la voluntad descentralizadora de la Administración y, lógicamente, ello ha de extenderse a la materia policial.

La importancia de las Entidades Locales en la gestión de los intereses de sus ciudadanos, ha corrido paralela a las conquistas democráticas del país. Ellas, como Administraciones más próximas a los ciudadanos, deben jugar un evidente protagonismo en todos los aspectos relacionados con el desarrollo de la vida de sus vecinos y por tanto también en el ámbito de la seguridad.

Nunca debemos olvidar que la acepción de policía ha estado desde sus orígenes asociada al buen gobierno de la "*polis*". Además los cuerpos policiales han de reunir el requisito de proximidad al ciudadano con el que debe estar profundamente integrados. De ahí la necesidad de la intervención de los Ayuntamientos en la seguridad con lo que se está garantizando la actuación de la Administración más próxima al ciudadano.

Para ello es necesario establecer un marco jurídico diferente, creando un modelo policial nuevo, acorde con la propia Constitución, donde los municipios no aparezcan como entes aislados, sino que deben colaborar en la seguridad, que debe ser el resultado de la actuación de muchos agentes sociales, entre ellos todas las Administraciones. Esto se debe reflejar en un reconocimiento claro de las competencias, algunas de las cuales ya están siendo ejercidas por los Ayuntamientos.

DÉCIMA

La fragmentación de los entes locales, su complejidad, su carencia de medios y, por el contrario, el coste elevado de la implantación de todos los servicios de seguridad, nos obliga a plantearnos distintas alternativas a las actuales para la *prestación de este servicio*.

El Tribunal Constitucional ha declarado que, de acuerdo con la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, no es posible otro ámbito territorial que el municipio actual. A pesar de ello la realidad es que en esta materia se produce diariamente un evidente dispendio de medios. Mientras que en algunas zonas la ocurrencia de un incidente genera el problema de delimitar a quién corresponde la competencia para su resolución; en otras, precisamente las menos favorecidas, el problema es la deficiente prestación del servicio.

Es preciso dar soluciones imaginativas a este problema y una de ellas puede ser dotar a los pequeños y medianos municipios de un instrumento como es la posibilidad de constituir los correspondiente entes supramunicipales previstos en la legislación. Las agrupaciones municipales en mancomunidades, comarcas, consorcios y áreas metropolitanas, no sólo no dejan sin contenido la autonomía municipal, sino que al darles a los Ayuntamientos instrumentos válidos la refuerzan.

La fragmentación de los Entes locales y el importante coste, anteriormente enunciado, hace totalmente inviable que muchos Ayuntamientos se puedan plantear, si no es de forma mancomunada o mediante otro tipo de asociacionismo

municipal, dar a sus vecinos las prestaciones, incluso aquellas que se deben otorgar con carácter obligatorio. Si esta solución es actualmente inviable, porque no la permite la legislación existente, debemos plantearnos que es urgente la transformación de la misma, para impedir que de esta manera se viole el principio de igualdad.

El asociacionismo municipal debe ser contemplado en sus diversas variantes como solución idónea para que los Entes Locales presten, correctamente y con garantías la seguridad pública que sus vecinos demandan.

UNDÉCIMA

Las dificultades estructurales de las Entidades locales para resolver los problemas de seguridad desde su actual estado competencial es patente.

Para remediar esta situación, que es la demanda permanente a las Entidades locales, por parte de sus ciudadanos, se debe procurar aplicar en materia de seguridad también el principio de subsidiariedad, y que sea el gobierno del nivel inferior el que tenga preferencia a la hora de asignación de competencias. Incluso puede ser conveniente atribuirle competencias adicionales y mayor capacidad de decisión de manera que pueda explotar al máximo sus posibilidades y su mejor conocimiento de las peculiaridades locales. Tratándose de evitar excesos o déficit en la producción de bienes y servicios públicos, es preciso atribuir la capacidad de gestión de la seguridad a la Administración que está más próxima al ciudadano y se

encuentre dotada de los medios necesarios para un desarrollo adecuado de ella.

La Administración más cercana al vecino, la municipal, también está obligada a servir con objetividad los intereses generales con eficacia, desconcentración y coordinación, pudiendo ser mediante el sistema de Administración Única o el Pacto Local un método de hacerlo.

DUODÉCIMA.

La Policía también debe preocuparse porque su respuesta sea satisfactoria y eficaz. No hay que olvidar, que cada día el ciudadano demanda más servicios y de mayor calidad. Esto ha llevado a los técnicos a introducir el término “clientes” para designar a aquellos a los que se presta este servicio por parte de la Administración. Ello significa que no sólo se debe realizar el cometido, sino que éste debe ser de bueno, y al menor coste posible y con la pretensión de dar plena satisfacción al que lo recibe. La presencia del concepto calidad en el ámbito policial no sólo es deseable, sino que se debe asumir como algo absolutamente necesario. La calidad es uno de los retos de la Administración actual y obligada respuesta al mandato constitucional (Art. 103 de la C.E.) de servir a los intereses de los ciudadanos con objetividad y eficacia.

La Administración tiene sentido tanto en cuanto da respuesta a los ciudadanos, en relación con las expectativas que de ella tienen. Por eso, carece de razón la existencia de superestructuras que además de dificultar la vida no están encaminadas a conseguir este objetivo.

BIBLIOGRAFÍA.-

* AGUADO SÁNCHEZ, F. " Antecedentes históricos del Cuerpo de la Guardia Civil,"
Rev. Estudios Históricos de la Guardia Civil año 1968 pp 13-31.

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco. Historia de la Guardia Civil. Madrid 1983.

*ALBERTI ROVIRA, Enoch. "Algunas consideraciones sobre el federalismo de ejecución". Revista Vasca de Administración Pública. Nº 25 pág.. 7-20. Oñati 1989

* ALONSO BAQUER, Miguel. El Ejército en la sociedad Española. Madrid. Edit. Movimiento. 1971.

*ALONSO GARCÍA, Mª Consuelo. El Régimen Jurídico de la Contaminación Atmosférica y Acústica. Madrid 1995

*ÁLVAREZ DE MORALES, Antonio. Las Hermandades expresión del movimiento comunitario en España. Valladolid 1974

* AMORÓS SÁNCHEZ, Juan. "La investigación de los delitos por la policía local."
Revista de la Policía Municipal. Madrid Junio - Julio 1997

*ANES, Gonzalo. El antiguo Régimen: Los Borbones. Alfaguara. Alianza Madrid

1977

*ARIAS SENOSIAIN, M. Constitución y Administración Local. UNED, Madrid 1978

* ARTOLA GALLEGO, Miguel. La Burguesía Revolucionaria. Madrid, Alfaguara, 1978.

* ASENSIO ABDON, Eduardo. Los servicios públicos locales. Edit. Aytº. de Valladolid. Año 1989.

* ASÍS ROIG, Agustín. "Los transportes urbanos colectivos". En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal. Pág.. 1509-1568 Civitas Madrid 1988

ASÍS ROIG, Agustín. "Marco Institucional de la Policía Local". Libro Blanco de las Policías locales en la Comunidad de Madrid. Ponencia nº 1. 1998

ASIS ROIG, Agustín. "Organización Central de la Administración General del Estado. (Criterios de organización)" Documentación Administrativa nº 246-247 (Septiembre 1996 - Abril 1997) Pág.305-329

* AZCÁRRAGA SERVET, J. "Sobre el origen de la Guardia Civil ". Cuadernos de la Guardia Civil. Nº 21 pág.. 162-193. Madrid 1986

* AYESTARÁN, José Antonio. "Policía y Orden Público". Trabajo publicado en la obra colectiva Euskadi y el Estatuto de Autonomía. San Sebastián 1979.

* BAENA DEL ALCÁZAR Mariano. Curso de Ciencia de la Administración. Tecnos Madrid 1988

* BALLBÉ MALLOL Manuel. Orden Público y Militarismo en la España Constitucional: 1812-1983. Alianza Universidad. Madrid 1984.

BALLBÉ MALLOL, Manuel. La policía Local en los sistemas de pluralidad policial. Municipios y actividad policial. El Pont de Pedra. Gerona 1991

BALLBÉ MALLOL, Manuel "Diez años de Seguridad y Policías Autonómicas" Autonomies Nº 12 Diciembre 1990 pág. 113-120

* BANDRÉS SANCHEZ-CRUZAT, José Manuel. MILANS DEL BOSCH Y JORDÁN DE URRÍES, Santiago. SAURA LLUVIÁ, Luis. ARAGONÉS BELTRÁN, Emilio. ANDRÉS PEREIRA, Alberto. MIRÓ MIRÓ Romá. La autonomía Local. Análisis Jurisprudencial. Marcial Pons, Madrid 1998.

*BAÑÓN RODRÍGUEZ, Rafael. Gestión y relaciones intergubernamentales. Escuela Gallega de Administración Pública. Santiago de Compostela 1993

BAÑÓN RODRÍGUEZ, R. "Función Pública local en España. Movilidad, carrera y profesionalización del personal" Revista Española de Derecho Administrativo, nº 51, Julio - Septiembre año 1986 pág. 339-365

* BARCELONA LLOP, Javier. "Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía". Revista Española de Derecho Administrativo nº 95

pág.. 365-383 Julio- Septiembre año 1997.

BARCELONA LLOP J. El Régimen Jurídico de la Policía de seguridad. Instituto Vasco de Administración Publica. Oñate. 1988.

BARCELONA LLOP J. "Sobre las funciones y organización de las Fuerzas de Seguridad: presupuestos constitucionales, problemática jurídica y soluciones normativas". Revista Vasca de Administración Publica. Nº 29, pág.. 9-50 año 1991

BARCELONA LLOP J. Policía y Constitución. Tecnos, Madrid 1997

*BARRERO RODRÍGUEZ, Mª Concepción. Las áreas Metropolitanas. Civitas Madrid 1993.

* BASSOLS COMA, M. " La organización de las áreas metropolitanas " VV. AA. El espacio metropolitano. CEMCI. 1989 Pág. 45-68

*BENZO SAINZ, Isabel. El régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En materia de seguridad pública. Mª para las AA. PP. Madrid. 1992.

*BERCOVITZ RODRIGUEZ -CANO, Javier y SALAS HERNANDEZ Javier. (Coordinadores) Comentarios a la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios Civitas Madrid 1992.

*BOBBIO, Norberto. Diccionario de Política. Siglo XXI Madrid 1982

* BOSCH, Jaume. Manual municipal de gobernación. Barcelona 1981.

* CAAMAÑO BOURNACELL, J. Historia de la Policía española. Vol I: Hasta la muerte de Fernando VII. Madrid 1972.

*CANALES ALIENDE, J.M. "Gobierno Local y democracia". Revista Estudios Administración Local y Autonómica nº 270 pág.. 431-468 Abril-Junio 1996.

*CARDIEL OJER, C. "El futuro de la Guardia Civil. Funciones" Primer Seminario La Guardia Civil: pasado, presente y futuro. Aranjuez. Dirección General de la Guardia Civil y UNED, Ministerio del Interior. Madrid 1989

* CARDONA ESCANERO, Gabriel. Historia del Ejército: El peso de un grupo social diferente. Humanitas. Barcelona. 1983.

CARDONA ESCANERO, Gabriel. El poder militar en la España Contemporánea hasta la guerra civil. Siglo XXI. Madrid 1983

CARDONA ESCANERO, Gabriel El poder militar en España. Biblioteca Historia 16. Madrid 1990.

CARDONA ESCANERO, Gabriel. "La policía Institución Histórica". Revista Los Municipales. Pág.. 2-8. Barcelona Abril 1996.

CARDONA ESCANERO, Gabriel. "Franco, Camilo y la Benemérita". Historia 16. Nº 218. Pág.. 120-165 Junio 1994

*CARRASCOSA MEJÍA, Joaquín. Policia Municipal de Madrid. Siete siglos de Historia. 1202-1987. Madrid. Imprenta Municipal. 1987.

* CARRILLO BARROSO, Ernesto. "La Administración Municipal rural: los obstáculos de la reforma." Revista Española de Derecho Administrativo nº 50 Abril - Junio 1986 pág. 243-258

* CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. "Hacia una juridificación del orden público." Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. nº 238 pág.. 305-326 año 1988.

CARRO FERNÁNDEZ- VALMAYOR J.L. " Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad publica ". Revista Vasca de Administración Publica. nº 27 año 1990 pág.. 9 - 25.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. "Autoorganización autonómica y entidades locales". Revista Estudios Administración Local y Autonómica nº 270. Pág. 305-326

* CASTELAO RODRÍGUEZ, J. Y FERNÁNDEZ GARCÍA, Juan J. y otros Curso de Derecho Administrativo. Universitas. Madrid 1995.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. Manual de organización y funcionamiento de las Entidades Locales. M.A.P, Madrid 1990.

CASTELAO RODRIGUEZ, Julio. Y Otros. Régimen Local y Autonómico Editoraila Universitas. S.A. Madrid 1996

* CASTELLS ARTECHE, J. Manuel. La Policía Autónoma. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate 1988.

CASTELLS ARTECHE, J. Manuel. "La reforma de la Administración periférica del Estado." Anuario Jurídico de la Rioja. Logroño 1995

CASTELLS ARTECHE, J. Las policías locales. Harlax, Bilbao 1994

CASTELLS ARTECHE, J. "La Policía Judicial en la presente coyuntura" Revista Vasca de Administración Pública Abril 1998 nº 50 pág 45-74

*CASTILLO BLANCO, F. "Los Consorcios de Entidades Locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local " Revista de Administración Pública nº 124 (Enero- Abril) 1991 pág. 397- 416.

* CERROLAZA GÓMEZ, Antonio. "Las Policías Autónomas." Revista de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. nº 109 pág.. 132- 168 año 1987.

* COSCULLUELA MONTANER, Luis. Entes Públicos y principios de la Organización Administrativa. Civitas Madrid 1996

* COURBET HEREU, Jaume. "La policía y la Prevención de la delincuencia." 2º Seminario Int. sobre la Policía. Vitoria. 1982.

COURBET HEREU, Jaume. Democràcia i Policia. Generalitat de Catalunya 1983

COURBET HEREU, Jaume. " Entre el orden y la libertad. Postulados para una policía democrática." Revista del CEUMT. Nº 86 pág. 4 - 65 Barcelona año 1985.

COURBET HEREU, Jaume. Seguridad Pública y Policía Autonómica. Instituto de Estudios Autonómicos. Barcelona 1990

*CHINCHILLA, Carmen. Los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Tecnos. Madrid 1992

*D'ANJOU GONZÁLEZ J uan, El asociacionismo de las Entidades Locales Municipales: Las Mancomunidades. Manuales locales Comunidad de Madrid 1993.

* DELEITO PIÑUELA, J. La mala vida en la España de Felipe IV. Madrid Espasa Calpe 1948.

*DIAZ GÓMEZ, M. El Silencio Administrativo Positivo en la ley 30/92 de 26 de Noviembre y su incidencia en los Actos de gestión y Control Urbanísticos Madrid 1994

* DIEZ PICAZO, LUIS M. "La Policía Local". En MUÑOZ MACHADO, (Director) Tratado de Derecho Municipal. Pág.. 1433- 1445 Civitas Madrid 1988.

*DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN, Miguel; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio; "El Modelo Policial ante el Tribunal Constitucional" Revista de

Administración Pública nº 123 Sept. Diciembre 1990.

DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN, Miguel; SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE GATTA, Dionisio, FERNANDO PABLO, Marcos. NEVADO MORENO, Pedro. (Prólogo PARADA VAZQUEZ, Ramón) Constitución Policía y Fuerzas Armadas. Marcial Pons. Madrid 1997.

*DOMINGUEZ LUIS. José Antonio. Registro de la Propiedad y Administración Pública. Editorial Comares. Granada 1995

* DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. "Picaresca y marginación social en la obra de Maravall." Cuadernos Hispano-Americanos nº 477/478 págs. 313-322.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio. El Antiguo Régimen: los Reyes Católicos y los Austrias. Alfaguara. Alianza, Madrid 1977

*EGEA GALLARDO, José Manuel. Aproximación a la Historia de la Policía Local de Córdoba. Edit Caja Sur, Córdoba 1989.

* ENGENIOS MARTÍN, Teresa. La Santa Hermandad de Talavera. Una Institución tradicional de vigilancia y Justicia en despoblados. Toledo, Caja de Castilla la Mancha 1992

* ESCOBAR RAGGIO. J. Antonio. Historia de la Policía. Madrid. 1947

* ESCUDERO, José Antonio. Curso de Historia del Derecho Universidad Complutense Madrid 1985

*ESTRADA CARRILLO, Vicente. "Coordinación y colaboración entre la Policía del Estado y las Policías Locales." Boletín de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior. Madrid, Abril 1989, pág.. 9-22

*FANLO LORÁS, Antonio. "La ley italiana de 8 de Junio de 1980, relativa al ordenamiento de las Autonomías Locales " Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 250 Abri- Junio 1991 pág 261-275

*FELIU AMENGUAL, Juan, "La policía local dentro del sistema de Seguridad Pública." Rev. La Policía Municipal. nº 482 pág.- 35-47 Madrid 1992

* FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio. " El Régimen normativo de las Mancomunidades Municipales." Revista Vasca de Administración Pública nº 37 (Septiembre - Diciembre) 1993 N? 37 pág. 85 a 166

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio y Otros. Constitución, Policía y Fuerzas Armadas. Marcial Pons, Madrid 1997

* FERNÁNDEZ FARRERES, Germán La potestad local de autoorganización: contenido y límites. En MUÑOZ MACHADO (Director) en Tratado de Derecho

Municipal. Civitas Madrid 1988

* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. "El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas." Revista de Estudios de la vida Local. n 201. año 1979.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, Tomás Ramón. Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor Madrid 1998 13ª Edic.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.M. " El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español REDA nº 94 Abril- Junio 1997 pág 189-201.

* FERNÁNDEZ VELASCO, Recaredo. "La noción de policía. Supuestos y consecuencias." Rev. General de Legislación y Jurisprudencia. n" 150 año 1927.

* FERRER I JACAS, Joaquín " Las Organizaciones Supramunicipales en España : Las Comarcas." Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica nº 254 Abril 1992 pág.. 319 - 344.

* FONT LLOVET, Tomás "Perspectivas de organización supramunicipal" Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 226 1995 pág 314-343

* FRAGA IRIBARNE, M. Administración Única. Una propuesta desde Galicia. Planeta. Barcelona 1993.

FRAGA IRIBARNE, M. Administración Única una propuesta para un verdadero Estado de las Autonomías. Santiago de Compostela. 1993

*GARCÍA ENTERRIA, E. Y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R. Curso de Derecho Administrativo. Civitas Madrid 1987.

GARCÍA ENTERRIA, Eduardo. Revolución Francesa y Administración Contemporánea. Taurus. Madrid 1981.

GARCÍA ENTERRIA, Eduardo. "Organización administrativa de las Áreas Metropolitanas." Vº Congreso H.L.A.F. IEAL. Madrid 1970

GARCÍA ENTERRIA, Eduardo. "La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico." Rev. de Dº Constitucional nº 5 año 1982

GARCÍA ENTERRIA, Eduardo. La Constitución española de 1978 (Director). Civitas Madrid 1988.

GARCÍA ENTERRIA, Eduardo. Problemas actuales del régimen local. Universidad de Sevilla. 1986.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. La Ejecución autonómica de la Legislación del Estado. Civitas. Madrid 1983.

GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo. "El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI" REDA nº 99 Julio Sep- 1998 pág. 395-403

*GARCÍA DE VALDEAVELLANO, Luis. Curso de Historia de las Instituciones españolas. Revista de Occidente, Madrid 1977. 5ª Edición.

* GARCÍA DE CORTAZAR, José Ángel. Historia de España de Alfaguara. La época medieval. Alianza, Madrid 1977

*GARRIDO FALLA, F. "La Administración Única: problemática de una obviedad." Jornadas Escuela Gallega de Administración Pública Septiembre 1992. Santiago de Compostela 1993

* GARCÍA ITURRIAGA, Miguel. "La Institución del Orden Público en la legislación y en la jurisprudencia españolas. Revista de Documentación Ministerio del Interior. N° 4 pág.. 37-54 Madrid 1993

GARCÍA MORILLO, Joaquín. La configuración constitucional de la Autonomía Local Marcial Pons. Madrid 1998.

*GARRIDO FALLA, Fernando. Comentarios a la Constitución Civitas. Madrid 1993

* GIL NOVALES, Alberto. "España 1814- 1834" La revolución Francesa y el Mundo Ibérico. Turner. Sociedad Estatal del Quinto Centenario. Madrid 1989 págs. 161-206

*GENOVÉS BALLESTER, Francisco Javier. Policía local. Manual de Consulta y Desarrollo de funciones. Edit. Ayuntamiento de Foios (Valencia). 1988.

* GÓMEZ COLOMER, Juan Luis. " Sobre la organización y funciones de la Policía

Judicial democrática en el proceso penal propio de un Estado de Derecho “ Historia y Derecho. Libro Homenaje al profesor Arcadio García Sanz. Tirant lo Blanch. Valencia 1995 pág.. 374- 392

*GÓMEZ MONTEJANO, Antonio J. Las doce y sereno. Historia, avatares y anécdotas de los serenos de Madrid. Ediciones la Librería, Madrid 1997.

* GONZÁLEZ CASTO, .Manual de las secciones de orden público. Ministerio del Interior. Secretaria General Técnica. Madrid 1978.

* GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente con SÁNCHEZ GIL, José Luis. Régimen Jurídico de las Policías Locales. Legislación y Jurisprudencia. Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. Documentación Jurídica. nº 84

* GONZÁLEZ RUS, Juan José. Los intereses económicos de los consumidores. Protección Penal. Instituto Nacional de Consumo, Madrid 1986.

* GÖTZ V. La policía de los Länders alemanes: funciones y competencias en Policía y seguridad: análisis jurídico - público. Instituto Vasco de Administración Publica. Oñate 1990

* GUARDIA CIVIL. “España y su Guardia Civil 1844-1994” . Número especial de la Revista de Cuadernos de la Guardia Civil. Donde colaboran entre otros:

TUSELL, MORALES VILLANUEVA, MAXIMILIANO LASÉN, JAR COUSELO, LÓPEZ CORRAL.

* Guardia Civil Española. Libro de Colaboración con motivo del 150 aniversario de la creación de la Guardia Civil. Editado por la Dirección General de la Guardia Civil. Madrid 1994

*IBARRA ROBLES , J. L. Las Áreas Metropolitanas en el modelo autonómico. IVA Oñati 1982

* IZU BELLOSO, J. Manuel. La Policía Foral de Navarra. Edit. del Gobierno de Navarra. 1991

IZU BELLOSO, J. Manuel. "Los Conceptos de Orden Público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978." Revista Española de Derecho Administrativo nº 58 año 1988. Pág.. 233 - 250

*JAR COUSELO, Gonzalo. Modelo Policial español. Dykinson, Madrid 1995

JAR COUSELO, Gonzalo. "La Guardia Civil el 18 de Julio de 1936." Revista Príncipe de Viana. Gobierno de Navarra. Pamplona Junio 1991 pág. 281- 324

*JIMÉNEZ ASENSIO, R. Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado. Revista Vasca de Administración Pública Nº 36 1993. Pág 141-155

JIMÉNEZ ASENSIO, R. " Del anhelo a la realidad. La propuesta de Administración única en el desarrollo del estado autonómico." Informe Comunidades Autónomas 1996. Barcelona 1997

JIMÉNEZ ASENSIO, R. La Administración Única en el Estado Autonómico. Pons. Madrid 1998

* JIMÉNEZ BLANCO, A. Las relaciones interadministrativas de supervisión y control. en MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal. Civitas, Madrid 1988.

JIMÉNEZ BLANCO, Antonio. " Las organizaciones supramunicipales en España" REALA nº 254 pág. 345-352 Madrid 1992.

JIMÉNEZ BLANCO, Antonio. Las relaciones de Funcionamiento entre el Poder Central y los Entes Territoriales: Supervisión, solidaridad, coordinación. IEAL Madrid 1985.

* JIMÉNEZ VILLAREJO, J. J. "La policía Judicial: una necesidad, no un problema" Policía Judicial. Nº especial año 1987

* JIMÉNEZ VILLAREJO, C. "La policía local como policía judicial." Municipio y Actividad policial. El Pont de Pedra. Gerona . 1991

* JORDÁN MONTAÑÉS, Manuel.. Guía Práctica del Policía Municipal. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1979.

* KAMEN, Henry. La Inquisición española. Alianza editorial. Madrid 1965

*LASÉN PAZ, Maximiliano. "La Guardia Civil Nueva." Cuadernos de la Guardia Civil nº 10 pág.. 245-270. Año 1994.

LASÉN PAZ, Maximiliano. "La Guardia Civil, una organización para el control social" Cuadernos de Trabajo Social. Universidad Complutense nº 7. Pág.. 122-149 Madrid. Año 1995

*LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki. "Relaciones Intergubernamentales y Federalismo Cooperativo" Revista Vasca de Administración Pública nº 41 año 1995 Págs 203-220

* LEGUINA VILLA, Jesús. "Gobierno Municipal y Estado Autonómico". Revista de Administración Pública nº 100-102 pág. 316-341 año 1983

LEGUINA VILLA, J. "La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local. " Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 227 Julio - Septiembre 1985 pág 431- 439

* LÓPEZ CORRAL, Miguel. La Guardia Civil del Siglo XIX. Dirección General de la Guardia Civil. Madrid 1994.

* LÓPEZ GARRIDO, Diego. La Guardia Civil y los Orígenes del Estado centralista. Barcelona Crítica, 1982.

LÓPEZ GARRIDO, Diego, El aparato Policial en España. Ariel Barcelona 1987

* LÓPEZ NIETO Y MALLO, F. Seguridad Ciudadana y Orden Público. Edit. Abella Madrid 1992.

LÓPEZ NIETO Y MALLO, F. La Policía Municipal. Editorial Abella Madrid 1986.

Nueva edición actualizada en 1998.

* LÓPEZ PELLICER, J.A. "La aprobación definitiva de la Constitución y Estatutos de las Mancomunidades Intermunicipales" Revista de Estudios Administración Local y Autonómica, nº 251 pág.. 465-470 año 1991 Julio-Septiembre.

LÓPEZ PELLICER, J.A. El consorcio urbanístico. El Consultor. Publicaciones Abella. Madrid 1984.

*LÓPEZ RAMON, Fernando. "El régimen jurídico de la protección del aire" Revista Española de Derecho Administrativo. Nº 84 Octubre - Dic 1994 Pág. 533-553

* LOZANO VICENTE, Balbino. Alguaciles y Serenos. Ayuntamiento de Zamora, 1995.

* LUTZARDO BARRERA, Juan Pedro. La Policía Local de la Laguna. 150 años de Historia. Ayuntamiento de La Laguna. 1996.

* LLISSET BORRELL, F. Manual de Derecho Local. Editorial Abella. Madrid 1986

LLISET BORRELL, Francisco. "Los Cuerpos de Policía Provincial". Revista Española de Derecho Administrativo. Nº 65 1990 pág.. 101- 110

* MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel, La Policía y la Sociedad del Futuro. Barcelona 1986.

MARTÍN FERNÁNDEZ, Manuel. La Profesión de Policía. CSIC. Siglo XXI, Madrid 1990.

* MARTÍN MATEO, R. Entes Locales Complejos. Trivium 1987.

MARTÍN MATEO, R. Las Áreas Metropolitanas. En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Dº Municipal. Civitas Madrid 1988. Pág... 855- 863

MARTÍN MATEO, R. " Los Consorcios Locales. Una institución en auge" Revista de Administración Pública. nº 129 (Septiembre- Diciembre) año 1992 pág. 7- 18

MARTÍN MATEO, Ramón. Bioética y Derecho. Ariel, Barcelona 1987

MARTÍN MATEO, Ramón. "La tutela de la biodiversidad" Revista Española de Derecho Administrativo Nº 86 Abril-Junio 1995 Pág. 165-179.

MARTÍN MATEO, Ramón. Manual de Medio Ambiente Trivium. Madrid 1998 2ª Edición

* MARTÍN RETORTILLO, L. "Notas para la Historia de la noción de orden público." Revista Española de Derecho Administrativo nº 36 pág.. 19- 38 año 1983

MARTÍN RETORTILLO, L. "Dos reflexiones sobre la Administración única." Administración de Andalucía nº 14. Sevilla 1994

* MARTÍN RETORTILLO, Santiago. "La actuación de las Corporaciones Locales"
REDA nº 42, pág. 329-347 año 1984.

MARTÍN RETORTILLO, Santiago. "Reflexiones sobre la Administración Única."
Libro Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pons. Pág... 137-156 Valencia 1995.

* MARTÍNEZ MATEO, "Institutos armados de naturaleza civil en la historia de España." Rev. Técnico Legislativa de Policía Municipal, nº 346, pág.. 32-36 Año 1987 nº 12.

*MARTÍNEZ DÍAZ, Gonzalo. Las Comunidades de Villa y tierra de la Extremadura Castellana. Edit. Nacional. Madrid 1983.

* MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. El mantenimiento de la seguridad Pública antes de la creación de la Guardia Civil. La Guardia Civil Dirección para la Seguridad del Estado Madrid 1990.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. La creación de la Guardia Civil. Madrid 1976. Editora Nacional.

MARTÍNEZ RUIZ, Enrique. La Seguridad Pública en el Madrid de la Ilustración. Madrid. Secretaria General Técnica Mº del Interior. 1988.

MARTÍNEZ RUIZ, E. Municipio y Seguridad en el Siglo XVIII. El Municipio en la España Moderna. Universidad de Córdoba. 1992

*MEILÁN GIL, J. L. " Estado Autonómico y Administraciones públicas." Administración de Andalucía. Nº 16 año 1994 pág.. 123-154.

MEILÁN GIL, J. L. "La administración pública a partir de la Constitución de 1978." Revista Española de Derecho Constitucional nº 47 año 1992 pág. 234- 249

MEILÁN GIL, J. L. "La articulación de los ordenamientos local y autonómico" Revista Española de Derecho Administrativo nº 44 Octubre-Diciembre 1984.

*MENÉNDEZ GARCÍA, P. "Las entidades locales menores." En SANTIAGO MUÑOZ MACHADO.(Director) Tratado de Derecho Municipal. Civitas 1988. Pág... 1013- 1037

*MERCADER RIBA, Juan. José Bonaparte. Rey de España 1808-1813. Estructura del Estado Español Bonapartista. Madrid C.S.I.C. 1983.

*MIRALLES SANGRO, P.P. (Director) Derecho de Extranjería en España. Regulación Jurídica. Práctica Administrativa y Judicial. UNED Madrid 1995

* MORAL, Agustín del. Historia de los Agentes Municipales de la Villa de Madrid y sus Uniformes. Madrid 1995 . Ayuntamiento de Madrid.

* MOREU CARBONELL, Elisa. "Relaciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Penal en la protección del medio ambiente." Revista Española de Derecho Administrativo nº 87 Julio- Septiembre de 1995 Pág. 385-403

* MORALES VILLANUEVA, Antonio, Las fuerzas de Orden Público, Madrid, San Martín, 1980.

MORALES VILLANUEVA, Antonio. Administración Policial Española. Madrid, San Martín. 1988.

* MORELL OCAÑA, Luis. El Régimen Local Español. Civitas 1988

MORELL OCAÑA, Luis. Curso de Derecho Administrativo. I y II Aranzadi. Pamplona 1998 3ª Edic.

MORELL OCAÑA, Luis. "La supramunicipalidad" REDA año 1976 pág. 342-363

MORELL OCAÑA, Luis. "La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local." Documentación Administrativa. nº 230-231

MORELL OCAÑA, Luis. "El régimen local en la estructura del Estado" Documentación Administrativa nº 232-233 Octubre 92 - Marzo 93 pág.. 323- 403

MORELL OCAÑA, Luis. "Entidades Locales, elementos integrales de la Organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas" R.E.D.A. nº 55 Julio-Sept. 1987.

MORELL OCAÑA, Luis. "Los servicios centrales en la LOFAGE " Documentación Administrativa Nº 246-247 (Septiembre 1996- Abril 1997) Pág. 299-303

* MORENA Y DE LA MORENA Luis de la. "La seguridad Publica como concepto jurídico indeterminado. R.E.D.A. n.º 109 pág. 128- 139

MORENA Y DE LA MORENA Luis de la. "Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana en la LOFCS". R.E.A.L.A. nº 119 año 1990. Pág.. 243- 275

* MOREU CARBONELL, Elisa "Relaciones entre el derecho Administrativo y el Derech Penal en la protección del Medio Ambiente" REDA nº 87 Julio-Septiembre 1995 pág 385-403

* MUINELO, Gonzalo. " Reflexiones Profesionales", Revista Técnico-Legislativa de Policía Municipal. Nº 532 pág. 23-29 Madrid. 1989.

MUINELO, Gonzalo. El Marco legal de las Policías Locales en España. Ayuntamiento de Valladolid. 1991

* MUÑOZ MACHADO, Santiago. Tratado de Derecho Municipal. (Director) Libro en colaboración con varios autores. Civitas 1988

MUÑOZ MACHADO, Santiago. Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Civitas Madrid 1983

* NIETO GARCÍA, Alejandro. La Organización del desgobierno. Barcelona, Ariel Barcelona 1984.

NIETO GARCÍA, Alejandro. La nueva organización del desgobierno. Barcelona Ariel 1996.

NIETO GARCÍA, Alejandro "Algunas precisiones sobre el Concepto de Policía." R.A.P. nº 81 pág.. 35-75 año 1976.

NIETO GARCÍA, Alejandro. Los primeros pasos del Estado Constitucional. Ariel Barcelona 1996.

* NIETO GARRIDO, E. El Consorcio Administrativo. Cedecs. Barcelona 1997

NIETO GARRIDO, E. "El consorcio como instrumento de cooperación administrativa." REALA. Nº 270 pág.. 325-362 año 1996

*OLIVAN, Alejandro. Ensayo imparcial. Paris 1824

* ORDUÑA REBOLLO, Enrique. La evolución Histórica de la Diputación Provincial de Segovia. 1833-1990. Diputación Provincial de Segovia 1991

* ORTEGA ÁLVAREZ, L. El régimen Constitucional de las competencias Locales. INAP Madrid 1988.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. "Autonomía Local y Subsidiariedad." Anuario del Gobierno Local. Madrid 1996 pág. 127-145

ORTEGA ÁLVAREZ, L. Administración Periférica y descentralización. Documentación Administrativa nº 214. Pág... 135-178

ORTEGA ÁLVAREZ, L. "Las competencias propias de las entidades locales". En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal. Pág... 185- 225 Civitas 1988.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. "La reforma de la Administración estatal y autonómica." Autonomías nº 20 Diciembre 1995

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. "Autonomía Local y Subsidiariedad." Anuario del Gobierno local. Madrid 1996

ORTEGA ALVAREZ, L. Lecciones de Derecho del Medio Ambiente. (Director) Lex

Nova. Valladolid. 1998

* ORTIZ-ARCE DE LA FUENTE, Antonio " La circulación de las personas físicas en la Unión Europea o el régimen jurídico de los extranjeros comunitarios y de los extranjeros no comunitarios. Una perspectiva española" en MIRALLES SANGRO, P.P. (Director) Derecho de Extranjería en España. Regulación Jurídica. Práctica Administrativa y Judicial. UNED Madrid 1995 págs 51-99

* OTERINO CERVELLÓ, Armando. "La Guardia Civil al servicio de la Generalitat de Cataluña" Revista Histórica de la Guardia Civil nº 19. Pág... 39-122

* PARADA VÁZQUEZ, R. ~~Curso de Derecho Administrativo.~~ Marcial Pons. (Tomo I, II y III) Madrid 1997 9ª Edic.

PARADA VÁZQUEZ, R. "Toque de silencio para la justicia militar" Revista de Administración Pública nº 127 enero abril 1992

PARADA VAZQUEZ, R. "Empleo Público y globalización de la economía." Documentación Administrativa nº 243 Sep. Dic. 1995 Pág 23-65

PARADA VAZQUEZ, R. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Madrid 1993

* PAREJO ALFONSO, Luciano. JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio. ORTEGA ÁLVAREZ Luis. Curso de Derecho Administrativo. 4ª Edic. Ariel 1996.

PAREJO ALFONSO, L. Derecho básico de la Administración Local. Ariel Barcelona.

1988.

PAREJO ALFONSO, L. "La potestad de autoorganización de la administración local."

Documentación Administrativa. Año 1991 nº 228 pág. 13-44

PAREJO ALFONSO, Luciano. "La autonomía Local," REALA nº 229 pág.. año 1986

PAREJO ALFONSO, Luciano. Eficacia y Administración. Madrid 1995

PAREJO ALFONSO, Luciano. "La Autonomía Local en la Constitución " En

MUÑOZ MACHADO, (Director) Tratado de Derecho Municipal. Civitas Madrid 1988

pág.. 19- 98

PAREJO ALFONSO, Luciano. La Potestad Normativa Local. Marcial Pons. Madrid

1998.

*PAYNE, Stanley G. ~~Los militares y la política en la España contemporánea~~. R.I.

París 1968.

PAYNE, Stanley G. "El ejército y la Segunda República española" Historia y Vida

nº 80 Noviembre 1974 pág. 16-25

* PECES BARBA, G., PAREJO ALFONSO, L., AGUIAR DE LUQUE, L. Estudio

Jurídico sobre la propuesta de Administración única formulada por el Excmo. Sr.

Presidente de la Junta de Galicia como fórmula para la concreción definitiva del

modelo de Estado autonómico establecido por la Constitución. Getafe 1992

PECES BARBA, Gregorio. La elaboración de la Constitución de 1978. Centro de

Estudios Constitucionales. Madrid 1990

* PÉREZ GARZÓN, Sisinio, La Milicia Nacional y Revolución Burguesa. CSIC, Madrid, 1978.

* PÉREZ ALGAR, Félix. Elementos de Derecho Local. Editorial Reus, Madrid 1992

* PIÑAR MAÑAS, J.Luis. "La Administración Periférica civil del Estado." R.A.P. nº 100-102 pág.. 1899-1941 año 1983

PIÑAR MAÑAS, J. Luis. La Contratación Local. En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal. Pág... 1459-1478 Civitas Madrid 1988

PIÑAR MAÑAS, J. Luis. Las relaciones entre el Estado y las regiones Ministerio de Administración Territorial. Instituto de Administración Local. Madrid 1988

PIÑAR MAÑAS, J.Luis. "El régimen de Capitalidad del Estado." En GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Estudios Económicos. Pág... 371-406 Madrid 1983

PIÑAR MAÑAS, J. Luis. "Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid." En GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana. Instituto de Estudios Económicos. Pág... 41-126 Madrid 1983

PIÑAR MAÑAS, J. L. " El modelo de función pública como sistema complejo y abierto" Documentación Administrativa nº 243 Sept. Dic. 1995 Pág 5-19

*PIRENNE, Henry. Las ciudades en la Edad Media. Alianza Editorial. Madrid. 1975

* POSADAS LÓPEZ, Eduardo. La frontera marítima de Granada. Edit. Obra social

y cultural de la Caja de Ahorros de Baleares. Palma 1996

* PRATS Y CATALÁ, Joan. "La Comarca". MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Dº Municipal. Civitas 1988 Madrid

* QUERALT, Joan Josep. La Policía y la Ley en España. Plaza y Janes 1986

* QUINTANA LÓPEZ, T. "Las organizaciones Supramunicipales en España: Las Mancomunidades." Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica nº 254 pág.. 305- 318 año 1992

* RAJOY, M. La Administración Única. Cuadernos de Formación de la Fundación Cánovas del Castillo. Madrid 1993.

RAJOY, M. Los Problemas de la organización territorial del Estado después de los Acuerdos Autonómicos. Salamanca 1993

* RAMALLO MASSANET, Juan. Y ZORNOZA PÉREZ. A. " Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales." Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica nº259 pág. 499-515 año 1993.

*RAMÍREZ, Txema. Héroes y Villanos. Pasado y presente de la Policía Autónoma Vasca. Txalaparta. Vitoria Gasteiz 1992

* RECASENS I BRUNET, A. " Continuidad o Frustración histórica" Revista Hispano-latinoamericana de disciplinas sobre el control social. Córdoba. Argentina 1993.

Pág... 345- 367.

RECASENS I BRUNET, A. "Aquellas aguas trajeron estos lodos: La Burguesía y los orígenes del aparato policial" Historia e ideología del control social. Pág.. 285-322 PPU. Barcelona 1989.

RECASENS I BRUNET, A. " El desarrollo del aparato policial como instrumento del control social" Acacia. Pág... 41-58 Universidad de Barcelona 1993

* REVUELTA GONZÁLEZ, Manuel. La exclaustación 1833-1840 Biblioteca de Autores Cristianos. Madrid 1975.

* RICO, José María. Policía y Sociedad democrática. Alianza Editorial, Madrid 1983.
Libro de colaboración.

RICO, J.C. SALAS, Luis. Inseguridad ciudadana y policía. Tecnos Madrid 1988

* RIVAS GÓMEZ, Fernando. "La Guardia Civil y sus creadores." Cuaderno de estudios de la Guardia Civil. Pág.. 19-28 Madrid año 1994

* RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime. Administración Única: descentralización y eficacia. Cuadernos de Formación Fundación Cánovas Madrid 1996.

RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime. "Administración Única y Pacto Local." Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Madrid, año 1997 nº 271 pág..

567- 580.

RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime. "Administración Única, Constitución y Experiencias Comparadas. Autonomies. Nº 14 Julio 1992

*RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, J.A. "La seguridad pública: concepto y coste económico." Cuadernos de la Guardia Civil. Año 1990. Pág. 78-104 Nº 4

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. "El Ordenamiento de la autonomía Local en Italia y la reforma del Sistema Electoral" Revista Vasca de Administración Pública nº 37 año 1993 Septiembre - Diciembre 1993 pág 57-83

*RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús. "La coordinación de la política fiscal y financiera del Estado y de las Comunidades Autónomas." Documentación Administrativa. nº 230-231 pág.. 199-228 Abril-Septiembre 1992.

* RUIZ MORALES, Joaquín. Historia de la Milicia Nacional desde su creación hasta nuestros días. Madrid 1855.

* SAINZ MORENO, F. "Orden Público económico y restricciones de la competencia"
Revista de Administración Pública nº 84 año 1977 pág. 592 - 618

* SALAS LARRAZÁBAL, Ramón. Las Fuerzas de Seguridad. Editorial Planeta.

Madrid 1984.

SALAS LARRAZÁBAL, Ramón. Historia del Ejército Popular de la República. Editora Nacional. Madrid 1973

* SALES, Nuria. Els Mossos d'Esquadra a l' antic règim: 1721-1835 . Barcelona L'Avenç, 1981.

* SANCHEZ BENITO, J.M, Santa Hermandad Vieja de Toledo, Talavera y Ciudad Real (Siglos XII-XV). Toledo, Caja de Ahorros de Toledo. 1987.

SANCHEZ BENITO, J M. "Sobre la Hermandad Vieja de Toledo, Talavera y Ciudad Real en la Edad Media: Conflictos Jurisdiccionales y poder sobre la tierra." Anuario de Estudios Medievales Año 1988 pp 147-15

*SANCHEZ MORÓN, Miguel. La autonomía Local. Civitas. Madrid, 1990

SANCHEZ MORÓN, Miguel. "La coordinación administrativa como concepto jurídico." Documentación Administrativa. 230-231 pág. 11-20 Abril-Septiembre 1992

SANCHEZ MORÓN, Miguel "Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local." R.A.P 100-102 pág. 2081-2112 Año 1983

* SOSA WAGNER, F. Manual de derecho Local. Tecnos. Madrid 1996 (3º Edic).

SOSA WAGNER, F. "La organización Municipal" Revista de Documentación Administrativa nº 228. Pág. 5-9 INAP. Madrid año 1991.

SOSA WAGNER, F Los Principios del nuevo régimen local. En MUÑOZ MACHADO (Director) Tratado de Derecho Municipal. Pág. 1041-1052 Madrid, Civitas 1988

SOSA WAGNER, F. "La organización de los servicios económicos" Documentación Administrativa. nº 228 pág..187- 216 año 1991

SOSA WAGNER, F. "La autonomía Local". Libro homenaje al profesor GARCIA DE ENTERRÍA, Civitas, Madrid 1991

SOSA WAGNER, F. "La lucha contra el ruido" Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica

* SUAREZ FERNANDEZ, L. "La evolución histórica de las Hermandades Castellanas" Cuadernos de Historia de España año 1951 pp. 5-78

*TAMAMES, Ramón. La República. Alfagura. Alianza Madrid 1977

*TOMEY GOMEZ, Francisco. El Impulso Local. Fundación Canovas. Madrid 1993

*TORNOS MAS, Joaquín. "Federalismos de Ejecución y Reforma Administrativa en España." Revista Vasca de Administración Pública nº 40 (II) año 1994

TORNOS MAS, Joaquín. "Administración Estatal y Autonómica" Autonomies nº 20 Diciembre 1995 pág 133-140

TORNOS MAS, Joaquín. "La reforma de la Administración periférica del Estado" Documentación Administrativa Nº 246-247 (Septiembre 1996- Abril 1997) Pág 345-376.

*TUÑÓN DE LARA, M. Medio siglo de cultura española 1885-1936. Tecnos Madrid 1970

* TURRADO VIDAL, Martí. Estudios sobre historia de la Policía (Vol I y II) Madrid 1991 S.G.T. del Ministerio del Interior.

TURRADO VIDAL, Martí. Introducción a la Historia de la Policía. D.G.P. División de Formación Madrid 1985.

TURRADO VIDAL, Martí. La Policía en la Historia Contemporánea de España. S.G.T del Ministerio de Justicia e Interior. Madrid 1995

TURRADO VIDAL, Martí. Origen y creación de la policía española. D.G.P. Madrid 1983.

* VAZQUEZ DE PRADA, V. R. "Los consorcios en el Derecho Administrativo" Revista de Administración Pública nº 68. Año 1972 pág.. 491- 495

VILLAGÓMEZ CEBRIAN , Alfonso J. La policía de Seguridad en el sistema Jurídico español. Tesis Doctoral. Universidad de Santiago de Compostela. 1988

*VILLEN LÓPEZ, Serafín. Orígenes de la Policía Municipal de Zaragoza. Zaragoza 1986

* VINCENS VIVES, J. Historia Social y económica de España. Barcelona. Vincens Vives Barcelona 1972.

* VIVER I PI-SUNYER, Carles. Conflictes y Tribunal Constitucional. La construcción de las Autonomías. Civitas Barcelona 1989

*XIMÉNEZ DE SANDOVAL, Crispin. Las instituciones de seguridad en España y sus dominios de ultramar. bosquejo histórico. Madrid 1858. Actualmente reeditado mediante facsímil. Editorial Paris. Valencia 1996.